

Recibido: 05-09-2018  
Modificado: 04-12-2018  
Aceptado: 05-12-2018  
DOI: 10.24965/gapp.v0i21.10564  
Sección: ESTUDIOS



## Transparencia en tiempos de incertidumbre. Avances en la CELAC 2014-2017

### *Transparency in times of uncertainty. Advances in the CELAC 2014-2017*

Irma Jara Íñiguez

Instituto de Altos Estudios Nacionales (Ecuador)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6342-4068>  
irma.jara@iaen.edu.ec

#### **NOTA BIOGRÁFICA**

PhD en Administración por la Universidad Andina Simón Bolívar de Ecuador. Es Docente-Investigadora en el Centro de Gobierno y Administración Pública del Instituto de Altos Estudios Nacionales. Principales líneas de investigación: Administración y Gestión Pública; y, Estado, Gobierno y Política Pública. Proyectos: *Gestión Pública y Transparencia en la Región; Rotación en el servicio público en la región.*

Jenny Cedeño Alcívar

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) (Ecuador)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1990-5438>  
jcedenio2000@yahoo.es

#### **NOTA BIOGRÁFICA**

Magister en Relaciones Internacionales por la Universidad Central del Ecuador. Becaria del Programa de Doctorado en Estudios Internacionales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO. Principales líneas de investigación: Relaciones Internacionales, Cooperación Internacional, Gobernanza y Comunicación.

---

#### **RESUMEN**

La transparencia, como acuerdo, es esencial en la implementación de políticas públicas para superar las crisis y reducir la incertidumbre. Los gobiernos deben recopilar y divulgar información que sea comprensible, comparable, oportuna y confiable para el beneficio de los ciudadanos y la sociedad. La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC, en su II Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Prevención y Lucha contra la Corrupción, definió la necesidad de proponer una metodología de medición regional técnica que dé cuenta del estado y los avances sobre transparencia, prevención y lucha contra la corrupción. En este contexto, se estudió la evolución y avance de la propuesta de medición regional planteada por la CELAC teniendo en cuenta a la transparencia como fundamento, para el periodo 2014-2017. La investigación tiene un enfoque cualitativo y longitudinal y se aplicó técnicas de análisis documental y entrevistas semiestructuradas. Se generó discusión como resultado de concertación política obtenida desde el diálogo y como instrumento que permita encontrar respuestas regionales en un contexto de crisis en las finanzas públicas e incertidumbre política, teniendo como punto de encuentro a la transparencia para lograr certezas. Se evidenció dificultades en la construcción de un índice regional.

#### **PALABRAS CLAVE**

Acceso a la Información; Concertación; Corrupción; Índice Regional; Latinoamérica.

## ABSTRACT

Transparency, as an agreement, is essential in the implementation of public policies to overcome crises and reduce uncertainty. Governments must collect and disseminate information that is understandable, comparable, timely and reliable for the benefit of citizens and society. The Community of Latin American and Caribbean States, CELAC, in its II Meeting of Ministers and High Authorities of Prevention and Fight against Corruption, defined the need to propose a regional technical measurement methodology that accounts for the status and progress on transparency, prevention and fight against corruption. In this context, the evolution and progress of the regional measurement proposal by CELAC was studied, taking into account transparency as a basis, for the period 2014-2017. The research has a qualitative and longitudinal approach and applied documentary analysis techniques and semi-structured interviews. Discussion was generated as a result of political agreement obtained from the dialogue and as an instrument that allows finding regional responses in a context of crisis in public finances and political uncertainty, having as a meeting point transparency to achieve certainty. There were difficulties in the construction of a regional index.

## KEYWORDS

Access to Information; Agreement; Corruption; Latin America; Regional Index.

## SUMARIO

RESUMEN. INTRODUCCIÓN. 1. DESARROLLO. 1.1. DEL CONTEXTO Y NACIMIENTO DE LA PROPUESTA DE ÍNDICE REGIONAL. 1.2. DE LOS RESULTADOS DE LA TRANSPARENCIA, PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN. Panamá Papers. Odebrecht. 1.3. DE OTROS AVANCES EN MEDICIÓN REGIONAL. 1.4. DIFICULTADES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN ÍNDICE REGIONAL. 1.5. ¿POR QUÉ SE DEBE INSISTIR EN UNA MEDICIÓN REGIONAL? CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

## INTRODUCCIÓN

Acorde con el informe sobre perspectivas económicas de América Latina elaborado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, la Corporación Andina de Fomento, CAF, y la Comisión Económica para América Latina y El Caribe, CEPAL (2018:15) los ciudadanos de América Latina y El Caribe (ALC) se muestran cada vez más insatisfechos con sus gobiernos, instituciones y servicios públicos. La confianza en las instituciones se ha deteriorado, tal es así que, la población que tiene poca o ninguna confianza en el gobierno alcanzó el 75% en 2017, según cifras de la Corporación Latinobarómetro (2018).

En la actualidad, las instituciones de ALC siguen enfrentando retos como las desigualdades socioeconómicas que podrían agravarse, aún, cuando se evidencia que se ha iniciado una recuperación macroeconómica con un crecimiento del 1.3% del PIB en 2017 y un crecimiento esperado de hasta 2.5% para 2018. Otros aspectos globales del contexto para la región son: una expansión comercial estancada, condiciones financieras restrictivas, la intensificación del cambio tecnológico, la corrupción que en 2016 alcanzó una cifra en la que el 80% de los latinoamericanos afirmaron que su gobierno era corrupto (OCDE et al., 2018: 19-21) y, la inestabilidad política.

Entre la problemática de corrupción que afecta a los países de ALC se cuentan los escándalos que involucraron a altas autoridades públicas, como el caso de los «Panamá Papers» y los sobornos de la constructora «Odebrecht». Ello consistentemente ligado a los resultados de alta percepción de corrupción presentes en diferentes indicadores internacionales, como los medidos por la organización Transparencia Internacional –TI–. Estas herramientas han sido criticadas por varios países de la región, principalmente, Ecuador, Bolivia, y Venezuela (América Economía, 2012), (El Universo, 2013), (Hough, 2016), (Panamá América, 2013).

Estas características económicas, financieras, políticas y los escándalos de corrupción conforman una situación que genera incertidumbre en la ciudadanía, respecto a la capacidad de las instituciones para dar respuesta a los desafíos y garantizar el avance socioeconómico y de desarrollo. En este contexto, el contrato social (Estado-Ciudadanía) se deteriora generando el incumplimiento de la ciudadanía en cuanto a sus obligaciones, como las impositivas-tributarias. A su vez afecta la capacidad del Estado para proporcionar bienes y servicios públicos de calidad, generándose así un círculo vicioso. Por lo que, con el propósito de disminuir la incertidumbre y considerando que frecuentemente los Estados carecen de canales eficaces de interacción

con la sociedad y la dificultad para entender las exigencias de los ciudadanos y responder a ellas, estos deben enfocar su gestión para ser más creíbles, capaces, abiertos, e innovadores (OCDE *et al.*, 2018: 21).

Con esta trama, una respuesta de política eficaz para los países de ALC es la integración regional (OCDE *et al.*, 2018: 35). En este marco, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC<sup>1</sup> como mecanismo, se ha ratificado como un espacio para la promoción de sus intereses comunes. Reitera que el diálogo y la concertación política sobre la base de la confianza recíproca y el respeto a las diferencias son indispensables para avanzar hacia la integración política, económica, social y cultural de la Comunidad (CELAC, 2017).

En la práctica, concertar y construir los consensos en esta comunidad, conformada por países con gobiernos de orientaciones heterogéneas, resultaría un gran logro. Permitiría continuar en la senda trazada desde el 2010 cuando la CELAC fue constituida como un foro de unidad. Sin embargo, se requiere la persistencia de las figuras políticas y altos representantes de la región para alcanzar la concertación. Además de consolidar un espacio de discusión, sobre todo en temas sensibles, en el que se tengan en cuenta las voces de los países históricamente aislados de las decisiones continentales (CELAC, 2017).

Una forma acertada para responder regionalmente y consolidar los espacios de discusión, en un tema sensible como la prevención y lucha contra la corrupción, se modela con la concertación dentro de la CELAC. Su propósito es orientarse como Estados más transparentes bajo las consideraciones y limitaciones comunes a la región. Permitiría mejorar los canales de interacción con la sociedad y facilitar el diálogo en los demás espacios, aumentando las certezas entre los Estados a partir de la información y la disminución de la incertidumbre.

Con esta orientación, la construcción de un índice regional se constituye en una respuesta a la sociedad y el mercado. A través del proceso se favorece la caracterización de los Estados y el desarrollo e implementación de estrategias nacionales e integradoras para la mejora de la gobernanza en lo nacional y regional. Al mismo tiempo es una necesidad, ya que como indica Heald (2006: 37) existen interacciones importantes entre el contexto –hábitat– y la efectividad de los instrumentos de políticas particulares. En esta fase se podrán tener en cuenta para cumplir con las expectativas o beneficios esperados de su aplicación.

Con estas y otras consideraciones, la CELAC incluyó entre los compromisos de la declaración de Quito (2014a) la identificación y análisis de los índices de medición elaborados por cada uno de los países miembros de la CELAC. La declaración fue el resultado de la II Reunión Especializada de Ministros, Ministras y Altas Autoridades de Prevención y Lucha contra la Corrupción<sup>2</sup>. Su finalidad fue proponer una metodología de medición regional técnica que dé cuenta del estado y los avances en estos países sobre transparencia, prevención y lucha contra la corrupción.

Con el propósito de discutir a la transparencia como doctrina en el marco de la nueva gestión pública y, como respuesta concertada del diálogo regional a partir de los avances del compromiso para la construcción de una métrica para los Estados de América Latina y El Caribe, se realizó una investigación con enfoque cualitativo y longitudinal del periodo 2014-2017. La finalidad fue explorar la evolución de la propuesta y las acciones ejecutadas por la CELAC con relación a dicho compromiso.

Para el efecto, se aplicó un análisis documental a partir de los archivos oficiales e institucionales que se encuentran publicados en el portal web de la Comunidad. También se realizó el proceso de clasificación, diferenciación y selección del contenido a partir de la relación con los parámetros/ claves: corrupción, indicador, medición, prevención y transparencia. Posteriormente, se efectuó su registro en una matriz elaborada como instrumento de apoyo. Entre las fuentes relevantes de información se encuentran las declaraciones y planes de acción que son productos de las Cumbres de Jefes de Estado y de las reuniones especializadas de Ministras, Ministros y Altas Autoridades de Prevención y Lucha contra la Corrupción de los años 2014, 2015, 2016 y 2017; así como, memorias e informes relacionados y publicados en dicho periodo.

Para complementar la información sobre los avances y acciones realizadas, y para profundizar la discusión respecto a las particularidades, dificultades y resultados del proceso de concertación y diálogo se utilizó la técnica de la entrevista. Se aplicó una entrevista de tipo semi-estructurada a tres expertos y funcionarios de nivel directivo, político y técnico especializado, del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Defensoría del Pueblo, y Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de

<sup>1</sup> CELAC: Es un mecanismo de concertación e integración regional creado el 3 de diciembre de 2011. Uno de los temas centrales de la agenda de CELAC es la lucha contra la corrupción.

<sup>2</sup> II Reunión especializada de Ministros, Ministras y Altas Autoridades de Prevención y Lucha contra la Corrupción, realizada el 2014 en la ciudad de Quito en Ecuador.

Ecuador. Se seleccionó, en esta parte, a Ecuador por ser el país que lideró la inclusión de la medición regional en CELAC.

Del estudio se evidencia que pese a las acciones y buenas prácticas de transparencia, gobierno electrónico y gobierno abierto que han sido implementadas por la administración pública en los países miembros, estas doctrinas, aún no han sido conciliadas. Se carece de una metodología regional que dé cuenta de avances cuantificables y comparables en la óptica de América Latina y El Caribe. Se requiere responder a la demanda de transparencia y acceso a la información de una forma más eficiente y fortaleciendo la capacidad de los Estados en la entrega de servicios.

## 1. DESARROLLO

La incertidumbre respecto a las capacidades de los Estados para dar respuesta a los desafíos socioeconómicos de la región se agrava con la incertidumbre política, referida a los cambios imprevisibles respecto a la dirección de los gobiernos. Los órganos ejecutivos de la actividad administrativa tienen capacidad para intervenir de diferentes formas, generando así expectativas acerca de cómo será esa intervención. Cuando las expectativas, señales o acciones no son claras, la incertidumbre política se asocia a la pérdida de información –o racionalidad limitada– y ocasiona que las decisiones y relaciones de los diferentes sectores sean más complicadas de adoptar.

Las expectativas se exacerban, aún más, con el desarrollo actual de una sociedad civil que incrementa constantemente sus demandas ante el Estado, y de una ciudadanía que exige transparencia, información y rendición de cuentas, pero que tropieza con la cultura política de los países de la región de centralizar las decisiones en el ámbito ejecutivo (Serbín, 2012). En este sentido, en el ámbito de la CELAC, no basta que los procesos de carácter integracionistas sean liderados por políticas de Estado. Para reducir la incertidumbre, además, se requiere un adecuado flujo de información y transparencia en la comunicación hacia y desde la sociedad civil (Álvarez, 2012: 202) y entre los Estados.

Respecto a la información disponible para ALC, aún cuando en tiempos de estabilidad internacional puede ser fácil caracterizar a los países o regiones a través de sus aspectos y características socioeconómicas y políticas y, compararlos con índices e indicadores generalmente aceptados. En cambio, en épocas de crisis e incertidumbre los límites se vuelven borrosos y las similitudes y diferencias se trastocan. Las orientaciones futuras se presentan como un desafío en la gestión de los gobiernos. Por lo que, la rutina metodológica de medir las realidades a partir de conceptos predefinidos en otros espacios, tiempos y lugares puede no constituir una buena alternativa (Vivares, Torres y CVtich, 2013) para implementar estrategias para el desarrollo en el marco de la integración. Al contrario, podrían contribuir a generar déficit de información y crisis.

Al 2018 en América Latina y El Caribe, siete años después de la constitución de la CELAC, se presenta una profunda división social y deslegitimación de los partidos políticos. Así mismo, la región continúa registrando violencia, corrupción, desigualdad y pobreza (Puyana, 2018); por lo cual, la ciudadanía no se siente dignamente representada. Algunas voces manifiestan que la CELAC se ha constituido en un foro de diálogo sin institucionalidad, a través de la cual se trata de tender puentes; sin embargo, solo se concretan declaraciones generalistas cargadas de retórica y poco operativas que abarcan, más bien, un compendio de aspiraciones políticas en materia de integración (AECID, 2015: 21). En este contexto social, que incluye críticas e incertidumbre, interesa conocer cómo se ha avanzado en la región en términos de transparencia y en la construcción del índice o métrica regional.

### 1.1. Del contexto y nacimiento de la propuesta de índice regional

En la II Cumbre de Jefes de Estado realizada en la Habana-Cuba, en enero de 2014, conforme consta en el Plan de Acción, se propuso adoptar acciones y esfuerzos para mejorar, fortalecer e impulsar las políticas de prevención y lucha contra la corrupción por los Estados Miembros. Además para fortalecer la aplicación efectiva de los instrumentos internacionales y regionales relevantes (CELAC, 2014b). Esta herramienta sirvió de base para iniciar la discusión sobre la necesidad de establecer parámetros para la definición de una metodología regional de medición de los resultados de estas políticas.

Para tal fin, se acordó promover acciones basadas en la transparencia y establecer un Grupo de Trabajo especializado Intergubernamental. Como instancia complementaria deben articular permanentemente con el Grupo de Revisión de la Implementación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

y, con sus Grupos de Trabajo relativos a Prevención de la Corrupción y Recuperación de Activos. En específico, se plantea promover mecanismos de transparencia gubernamental basados en el libre acceso de los ciudadanos a la información pública e iniciativas de gobierno abierto. Se trata de garantizar una gestión pública participativa y democrática, espacios y mecanismos de participación ciudadana en las decisiones gubernamentales, en los que interactúen la sociedad civil y las instituciones públicas, promoviendo principios comunes de integridad (CELAC, 2014b).

En diciembre de 2014 se realizó la reunión especializada de Ministros en la que se emitió la Declaración de Quito. Se ratificaron los compromisos previos y el cumplimiento de las convenciones internacionales e instrumentos en el ámbito. Así mismo, se propuso: asignar al grupo responsable mandatos relacionados con elaboración de propuesta del plan de trabajo, intercambiar información y experiencias, programas de capacitación y formación, declaración regional de ética y gobierno abierto. Particularmente: identificar y analizar los índices de medición elaborados por cada uno de los países miembros de la CELAC, a fin de proponer una metodología de medición regional técnica que dé cuenta del estado y los avances en los países sobre transparencia, prevención y lucha contra la corrupción (CELAC, 2014a).

Esta declaración se adoptó en el marco de una discusión entre los países, liderada por Ecuador. Nace con la detección de la necesidad de contar con un instrumento que sea aplicable a la región y que proporcione información real y precisa, acotada al contexto social de América Latina y El Caribe. Se reflexiona que la medición de la transparencia debería contener elementos comunes para todos los países miembros, y que ésta no sea solo una medida de percepción, sino también, de los avances efectivos en el marco de los elementos que sean definidos conjuntamente (CELAC, 2014a).

El Plan de Acción adoptado en el año 2014 estableció la promoción de varias acciones que están ancladas en los pilares del gobierno abierto y de forma transversal por el manejo de datos abiertos (Hofmann *et al.*, 2012). Con este enfoque la co-creación de un índice regional es consistente y se articula con las demás acciones propuestas. Se destaca como relevantes las decisiones de concertación en torno a medir la transparencia, co-crear y co-construir un instrumento para la comunidad y con ésta. Esto implica la necesidad de articulación, participación y colaboración para realizar y culminar este proceso.

En esta línea, en la III Cumbre de Jefes de Estado realizada en enero de 2015, en Costa Rica, se adoptó un plan de acción que dispone a los miembros dar seguimiento a las decisiones y recomendaciones de la II Reunión Especializada de Ministros. Se encomendó al grupo de trabajo ejecutar los mandatos consignados en la Declaración de Quito y presentar avances de cumplimiento en el 2015. De estos avances no se evidenció registro alguno (CELAC, 2015a).

Adicionalmente, en la Declaración Especial de la III Cumbre, se enfatizó lo incluido en el plan y en las declaraciones previas. Algunas acciones que se destacan son: el fortalecimiento de los procedimientos y mecanismos de participación; creación de espacios de intercambio de buenas prácticas y acompañamiento técnico entre los países miembros de CELAC. La finalidad fue fortalecer las plataformas tecnológicas que propicien la participación, el acceso a la información y la transparencia. También el reconocer la importancia de los estándares, datos abiertos y la interoperabilidad de los sistemas de información del gobierno; así como, crear y mejorar espacios accesibles y seguros en línea, como plataformas para la prestación de servicios, la participación y el intercambio de información e ideas (CELAC, 2015b).

En octubre del 2015, en la III reunión especializada de Ministros realizada en Panamá se evidenció, en el discurso del representante ecuatoriano, la necesidad de reiterar entre los objetivos el avance en la construcción de consensos a nivel regional relativos a un horizonte común, a partir de un sistema de evaluación y medición de los países miembros de la CELAC en la materia. Se propuso que se acuerde un mandato específico que permita la construcción conjunta de un nuevo índice de transparencia regional, como un mecanismo que se origine desde los propios Estados, y que no sea dependiente de organizaciones internacionales (Embajada del Ecuador en Panamá, 2015) (S. CH. Autoridad del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, entrevista con la autora, 2018).

No obstante, a pesar de la disposición establecida desde el 2014, la declaración de la III reunión especializada no da cuenta de los avances o resultados del grupo de trabajo respecto al plan o la metodología para medición regional. El documento también incluía el apoyo a la declaración especial de 2015 e incluir aspectos retóricos, previamente enunciados, tanto en otras declaraciones como en los planes de acción. Únicamente se destaca, el acuerdo de la remisión potestativa a la Presidencia Pro Tempore de la CELAC de las buenas prácticas que estimen relevantes en materia de prevención y lucha contra la corrupción (CELAC, 2015c).

Como resultado de la IV Cumbre realizada en Quito en enero de 2016 se acordó el Plan de Acción. El documento precisa: Dar seguimiento a las recomendaciones y compromisos emanados de la I, II y III

Reunión Especializada de Ministros, Ministras y Altas Autoridades de Prevención y Lucha contra la Corrupción, y centrar el trabajo en el cumplimiento de la Declaración de Panamá adoptada en octubre de 2015. Cabe indicar, que se repiten como mandatos del grupo de trabajo las acciones contenidas y descritas en declaraciones y planes anteriores. Se propone, también, establecer y desarrollar códigos o programas de ética dentro de los actores no estatales, incluido el sector privado (CELAC, 2016a). Por otro lado, si bien se establece que se realizará la IV Reunión Especializada en Guatemala en el primer semestre del 2016, ésta no se efectuó.

Así mismo, en la declaración especial 11 sobre Transparencia y Lucha contra la Corrupción, adoptada en la IV Cumbre, se indican compromisos enunciados previamente en otros instrumentos. En especial se destaca la atención que debería otorgarse a la participación de la juventud, como un pilar primordial de la sociedad y su rol como futuros líderes (CELAC, 2016b).

En el Plan de Acción de la CELAC de 2017, adoptado en la V Cumbre realizada en Punta Cana de República Dominicana, se establece nuevamente como acción el seguimiento a las recomendaciones y compromisos emanados de las tres reuniones especializadas. Además del cumplimiento de la Declaración de Panamá de 2015 se planifica realizar la IV Reunión Especializada de Ministros en Guatemala durante el primer semestre de 2017 (CELAC, 2017a). Cabe indicar, que la reunión no se realizó en dicho periodo. En esta Cumbre, se emitió una Declaración Política que respecto a la temática reitera los compromisos previos en la materia de prevención, transparencia y lucha contra la corrupción (CELAC, 2017b).

A propósito del compromiso de la transparencia, se identifica que a la fecha no se registran en los documentos públicos, regionales o nacionales los informes relacionados con las acciones realizadas por el grupo especializado de prevención y lucha contra la corrupción. Tampoco se han detallado avances en los diferentes instrumentos declaratorios. Del análisis documental y de las entrevistas a expertos se desprende que no ha existido un avance relevante en cuanto a la construcción de un índice regional desde la CELAC. No obstante, en las reuniones especializadas se exponen y discuten experiencias y prácticas desarrolladas en cada país, sin que se presenten evidencias respecto a la mayoría de los compromisos.

## 1.2. De los resultados de la transparencia, prevención y lucha contra la corrupción

Con los antecedentes descritos, aún con la existencia y vigencia de varios instrumentos declaratorios como resultado del diálogo regional, en los últimos años en América Latina y El Caribe la corrupción sigue siendo una práctica recurrente (TI, 2018a) (Montero, 2017). Desvía miles de millones de dólares al año en perjuicio de sectores críticos como los de salud, educación o infraestructura (OCDE/CAF/CEPAL, 2018: 103-4). Los actos de corrupción llevados a cabo inciden en la pérdida constante de institucionalidad en los países de la región, pero así mismo, inciden en la percepción de falta de legitimidad de los gobiernos y, de manera general del sector público. De esta manera, los niveles de confianza y satisfacción de las prestaciones recibidas disminuyen por parte de los ciudadanos (OCDE/CEPAL, 2018).

A fin de evidenciar el problema de la corrupción, se detallan, entre estos, los últimos casos de corrupción que involucraron a la región.

### **Panamá Papers**

Referido al escándalo producido a raíz de la filtración de información más grande de la historia. Reveló la vinculación de personajes del mundo de la política y las finanzas con empresas offshore en Panamá, a través de más de 11,5 millones de documentos que fue, según expertos, sustancialmente mayor a otros escándalos tales como *Wikileaks* y *Secretos offshore*. Se evidenció la existencia de inmensas cantidades de bienes no declarados de personajes importantes a escala regional y global. Entre los personajes involucrados se incluyen presidentes o expresidentes y/o sus parientes (BBC, 2016).

### **Odebrecht**

En el 2016, el caso Odebrecht, empresa líder en el sector de la construcción en proyectos de infraestructura en decenas de países que incluyen los de América Latina, detonó tras una investigación del departamento de justicia de los Estados Unidos como uno de los casos internacionales de soborno y corrupción

más grandes del mundo. Se evidenció que esta compañía sobornó a políticos y altos funcionarios durante años para lograr contratos. Además, estableció un sistema estructurado para otorgar las coimas con un carácter orgánico y corporativo. La investigación develó que desde el año 2001 se habían destinado más de 788 millones de dólares al pago de sobornos a funcionarios públicos, a cambio de que éstos favorezcan a la empresa en concursos públicos de adjudicación de obras. Actualmente, los funcionarios denunciados por el delator han sido o están en procesos judicialmente, entre ellos de los países de Brasil, Perú, Ecuador, Colombia, Guatemala, etc. (Gestión, 2017).

Pero más allá de los escándalos y sus procesos o sentencias en lo judicial o en lo político, de la revisión de varios indicadores internacionalmente definidos y aplicados se evidencia que la región se encuentra en problemas. En cuanto al fenómeno de la corrupción, las acciones de transparencia y prevención, aún se encuentra en proceso. El interés de la temática en la región se debe mantener vigente y definirse como un pendiente para dar respuesta y minimizar la incertidumbre generada por la desconfianza y el débil acceso a la información. Esto último como una puerta que viabiliza o facilita la corrupción.

Respecto a las acciones de transparencia no se debe perder la perspectiva de que acorde con lo indicado por Mabillard y Pasquier (2016: 87) ésta no está necesariamente asociada positivamente con la confianza en el gobierno. Por otro lado, la falta de confianza lleva a que se exija más transparencia, lo cual se explica como la reacción ante los escándalos políticos. Estas características sumadas a la creciente demanda de la ciudadanía respecto a la apertura de datos y la exigencia de su derecho de acceso a la información, justifica y mantiene como creciente la preocupación de los gobiernos por aumentar la transparencia.

A su vez, si la transparencia acorde con Michener y Bersch (2013: 233) disipa la opacidad que actúa como refugio de la corrupción y aborda las asimetrías que impiden que la información confiable sirva para la construcción de democracias resilientes, se constituye en una herramienta válida para atenuar la incertidumbre política. No obstante, no existe un consenso para su comprensión y delimitación como concepto. Por tanto identificarla, evaluarla y medirla resulta complejo y más aún acordar una métrica regional.

Respecto a las métricas utilizadas para medir la transparencia éstas dependen de las dimensiones que se consideren en su construcción. Conforme indican Mabillard y Pasquier (2016: 88) los indicadores consideran normalmente las dimensiones activas y/o pasivas de la transparencia, pero no, las acciones forzadas debido a denuncias. En el caso de la región, no se consideran de forma desagregada aquellas acciones que son el resultado o respuesta de los escándalos de corrupción. Si bien calman temporalmente a la ciudadanía, no se puede afirmar que reestablecen la confianza.

Aunque son varios los indicadores e índices que han sido complejamente elaborados para medir la transparencia, opacidad o corrupción, para el análisis únicamente se destacan cuatro índices determinados como los más utilizados o relevantes, a criterio de los expertos que han sido entrevistados. Estos son: el índice de percepción de corrupción –IPC–; el índice de presupuesto abierto; el barómetro Global de la Corrupción; y, la calificación RTI, por sus siglas en inglés –*Right to Information Rating*–.

El IPC se creó en 1995 para medir las percepciones sobre corrupción en el sector público en distintos países del mundo. Otorga una puntuación y clasifica a los países/territorios según las percepciones que tienen expertos y ejecutivos de empresas sobre el grado de corrupción que existe en el sector público. Utiliza una combinación de 13 encuestas y evaluaciones sobre corrupción efectuadas por diversas instituciones. La metodología comprende cuatro pasos básicos: seleccionar las fuentes de datos (13), ajustar la escala de las fuentes de datos, combinar y determinar una medida de incertidumbre. El proceso de cálculo incluye un mecanismo de control de calidad, que consiste en recopilar datos independientes paralelos y cálculos llevados a cabo por dos investigadores internos y dos asesores académicos que no pertenecen a Transparencia Internacional (TI, 2018b).

El índice de presupuesto abierto es una medida comparativa de la transparencia presupuestaria del gobierno central. Asigna a los países cubiertos por la encuesta de presupuesto abierto un puntaje de transparencia en una escala de 100 puntos. Utiliza un subconjunto de preguntas que evalúan la cantidad y oportunidad de información presupuestaria que los gobiernos ponen a disposición del público en ocho documentos presupuestarios clave, de acuerdo con las normas internacionales de buenas prácticas (OBI, 2018b).

El barómetro Global de la Corrupción, también producto de la organización Transparencia Internacional, integra los cinco Barómetros regionales sobre la corrupción que esta organización ha realizado en estos dos últimos años. Reúne un amplio conjunto de datos de 119 países de los cinco continentes. Es una encuesta realizada en diversos países del mundo con una amplia cobertura sobre las experiencias y apreciaciones de corrupción del público, no refleja sólo las perspectivas de expertos y empresarios, sino que recoge en

general la opinión pública respecto al fenómeno de la corrupción. Incluye las siguientes interrogantes: Q1, cambios en el nivel de corrupción; Q2, percepción de corrupción, por institución; Q3, tasa total de sobornos; Q4, como maneja el gobierno la lucha contra la corrupción; Q5, puede la gente común hacer una diferencia en la lucha contra la corrupción; Q6, es socialmente aceptable denunciar la corrupción; Q7, se sentiría personalmente obligado a denunciar corrupción; Q8, gastaría un día completo en corte para proporcionar evidencia (BGC, 2018a).

La calificación RTI es una herramienta para evaluar comparativamente la fortaleza general de un marco legal para el ejercicio del derecho a la información. La Calificación también indica las fortalezas y debilidades del marco legal y proporciona un medio útil para identificar las áreas que necesitan mejoras. Utiliza 61 Indicadores, para medir el marco legal y cada uno los países obtienen puntos dentro de un rango establecido de puntajes, dependiendo de qué tan bien el marco legal cumple el indicador, para un máximo total de 150 puntos. Los indicadores se dividen en siete categorías diferentes: derecho de acceso, alcance, procedimientos de solicitud, excepciones y denegaciones, apelaciones, sanciones y protecciones, y medidas promocionales. No se mide la calidad de la implementación; pero se parte de que un marco legal sólido es un prerrequisito importante para la plena implementación del derecho a la información (CLD, 2018).

En las Tablas 1, 2, 3 y 4 se muestran la evolución de los resultados de los índices conceptualizados en párrafos anteriores. Responden a la pregunta respecto a los resultados de los avances en transparencia y lucha contra la corrupción.

**TABLA 1. EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN CELAC**

Año	Países CELAC incluidos	IPC promedio	País (+) corrupto	IPC (+) corrupto	País (-) corrupto	IPC (-) corrupto
2014	29	42,69	VENEZUELA	18	URUGUAY	70
2015	24	37,04	VENEZUELA	17	URUGUAY	71
2016	30	41,83	HAITÍ; VENEZUELA	17	URUGUAY	74
2017	30	41,90	HAITÍ; VENEZUELA	19	BARBADOS	74

Fuente: (TI, 2015; 2016; 2017; 2018c). Elaboración: Autoras.

**TABLA 2. EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE PRESUPUESTO ABIERTO EN CELAC**

Año	Países CELAC incluidos	OBI <sup>3</sup> promedio	País (-) p. abierto	OBI (-) p. abierto	País (+) p. abierto	OBI (+) p. abierto
2015	16	49,63	VENEZUELA	7	BRASIL	77
2017	16	52,88	BOLIVIA	10	MÉXICO	79

Fuente: (IBP, 2018). Elaboración: Autoras.

**TABLA 3. EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE BARÓMETRO GLOBAL DE LA CORRUPCIÓN EN CELAC**  
**PREGUNTA: Q4. ¿CÓMO EL GOBIERNO ESTÁ MANEJANDO LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN?**

Año	Países CELAC incluidos	Adecuado % promedio	Inadecuado % promedio	País (+) adecuado	BGC (Q4) (+) adecuado	País (+) inadecuado	BGC (Q4) (+) inadecuado
2017	19	53,00	34,85	HONDURAS	55	VENEZUELA	77

Fuente: (TI, 2018d). Elaboración: Autoras.

<sup>3</sup> Índice de presupuesto abierto, por sus siglas en inglés «open budget index».



TABLA 4. EVOLUCIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN (RTI) EN CELAC

Año	Países CELAC incluidos	Promedio/150	País máx./150	Máx./150	País mín./150	Mín./150
2014	21	89,81	EL SALVADOR	122	REPÚBLICA DOMINICANA	59
2017	21	91,86	MÉXICO	136	REPÚBLICA DOMINICANA	59

Fuente: (CLD, 2018). Elaboración: Autoras.

Los diferentes indicadores mostrados nos revelan de forma clara que la región no está presente de forma integral en varias métricas. Ocurre, según los hallazgos del análisis de contenido, debido al discurso de rechazo político a su construcción, limitando el análisis comparado y, por ende, la oportunidad de establecer estrategias regionales para aumentar la transparencia y combatir la corrupción.

Sin embargo, con estos datos, es posible deducir de forma cuantitativa los limitados avances regionales respecto a la transparencia y prevención de la corrupción: a) una percepción de corrupción en aumento con un IPC promedio de 41/100 en el 2017, siendo el puntaje más alto para la región de 74/100 para Barbados y Uruguay; b) en cuanto a presupuesto abierto un avance promedio de 49,63/100 en el 2015 a 59,88/100 en el 2017, teniendo el puntaje más alto de la región México con la calificación de 79/100; c) una calificación promedio del 53% respecto al manejo adecuado de la lucha contra la corrupción por parte del gobierno, siendo el porcentaje más alto el de Honduras con el 55%; y, d) una evolución del ranking del derecho de acceso a la información que va en promedio del 89,81/150 en el 2014 al 91,86/150 en el 2017, siendo el puntaje más alto el de 136/150 para México en el 2017.

En resumen, los promedios alcanzados para la región nos muestran altos índices de corrupción y bajos niveles de apertura. Se detectan particularidades como el caso de México que con calificaciones aceptables de apertura arroja altos índices de corrupción, y Uruguay que con bajos índices de apertura muestra un índice bajo de corrupción. Estos resultados se pueden discutir desde la premisa de que más allá de la disponibilidad y del acceso a la información como indican Dawes y Helbig (2010: 57) se necesitan políticas, mecanismos de gobernanza, protocolos de gestión y estándares de datos, tecnología, y una variedad de capacidades dentro y fuera del gobierno para la creación de valor público.

Con el contexto regional, estas necesidades no deben verse solo como una complejidad, sino también, como una oportunidad para aprovechar la concertación y diálogo entre los miembros de la comunidad, para que enfocados en las similitudes y la cooperación sea viable conseguir efectos en la prevención de la corrupción y la efectividad de las políticas públicas. Como indica Zuiderwijk y Janssen (2013: 26) las organizaciones pueden aprender unas de otras sobre la efectividad de las políticas en ciertos entornos y contextos. Podría ayudarlos a optimizar sus recursos y proyectarse dentro y fuera de los gobiernos.

Por otro lado, los resultados y la dificultad de interpretar las mediciones desde indicadores que no contemplan el contexto y hábitat respaldan la necesidad de elaborar un instrumento regional. Es necesario evidenciar las problemáticas específicas para la región y determinar sus causas para establecer acciones pertinentes. Adicionalmente, acorde con los principios de gobierno abierto, se podría desarrollar el instrumento sobre una base de datos centralizada bajo la lógica del blockchain, como fundamento que permita que los países miembros de CELAC confíen en la información que se encuentra registrada (Preukschat, 2017)

### 1.3. De otros avances en medición regional

La red de transparencia y acceso a la información –RTA– se crea para generar un espacio permanente de diálogo, cooperación e intercambio de conocimientos y experiencias entre autoridades de América Latina, en materia de transparencia y derecho de acceso a la información pública. Participan 15 países de América Latina a través de los organismos y/o entidades públicas que desarrollan la supervisión de dichos ámbitos (RTA, 2018).

Mientras en el marco de la CELAC se disponía que el grupo de trabajo especializado analice las mediciones nacionales, en busca de una metodología regional para dar cuenta de los avances de transparencia, la RTA desarrollaba el modelo de medición internacional de Transparencia y Acceso a la Información a partir del contexto de cada país. Los resultados obtenidos fueron producto de la aplicación del instrumento, a partir del modelo elaborado en el proceso de esta asistencia técnica. Fue completado por la contraparte de cada país durante los años 2014 y 2015 (RTA, 2018).

El modelo tiene cuatro dimensiones (recursos, procesos, resultados e impacto) consideradas incrementales tanto en su aplicación como en el desarrollo de la política. Sin embargo, se acordó que en la primera fase se medirían las tres primeras dimensiones, las que se abren a su vez en un total de ocho sub dimensiones. Son: reconocimiento del derecho, garantía del derecho; órgano garante, sujeto obligado; desempeño institucional, satisfacción del usuario, ciudadanía y funcionarios. Se recopiló tanto información cuantitativa como cualitativa para la medición que es más instrumental que sustantiva, ya que no desarrolla la validación desde los recursos/ procesos/ resultados del ejercicio del derecho. Los resultados obtenidos en la única medición publicada (sobre un total de 10) fueron por dimensión. Como media regional se obtuvo: Recursos 8,32; Procesos 6,05; Resultados 2,65 (RTA, 2018).

El proceso de RTA en el que se establece de forma consensuada un modelo de medición empezó en el año 2014; es decir, en la fecha en que se realiza la II reunión especializada de Ministros en el marco de la CELAC aún no se presentaban avances de resultados de esta medición. No existen, sin embargo, mediciones publicadas de forma posterior al 2015. Eso lleva a ratificar la necesidad de un modelo regional en el marco de la CELAC a partir de 2015.

#### 1.4. Dificultades para la construcción de un índice regional

Para identificar las dificultades para la construcción del índice regional se realizó un análisis de los documentos relacionados con las reuniones y cumbres de la CELAC (CELAC, 2014a; 2014b; 2015a; 2015b; 2015c; 2016a; 2016b; 2017a; 2017b) (SNAP, 2015). También la categorización de aspectos organizativos, políticos y coyunturales para la clasificación y análisis del contenido de las entrevistas semi-estructuradas que fueron aplicadas a directivos y expertos participantes en el proceso desde el impulso del índice (S. CH. Autoridad del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, entrevista con autora, 2018) (J. N. Experto del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, entrevista con autora, 2018) (G. V. Experto de la Defensoría del Pueblo-Ex Secretaría Nacional de la Administración Pública, entrevista con autora, 2018).

Derivado del análisis cualitativo se desprenden de forma consolidada las siguientes dificultades encontradas para el desarrollo del mandato encomendado por los Ministros especializados:

- El nivel de rotación de funcionarios públicos ocasionó un escaso seguimiento de los compromisos e incumplimiento en la conformación del grupo especializado de prevención y lucha contra la corrupción.
- Procesos electorales en el periodo requieren capacidades concentradas en otros intereses.
- Escándalos de corrupción generan tensión y requieren soluciones inminentes y judiciales.
- Conflictos en la consolidación de la comunidad y desarrollo de institucionalidad, a su vez, inciden en el avance de la concertación en este tema.
- Cambios en Institucionalidad en Ecuador –como impulsor del índice en el 2014– y Presidente Pro Tempore 2015 (modificaciones de organizaciones en el ámbito de la transparencia)<sup>4</sup>.

#### 1.5. ¿Por qué se debe insistir en una medición regional?

Al construir un índice de transparencia regional, no solo se estaría acotando el concepto, sino también haciéndolo más reconocible, comparable y significativo para todos los países de la CELAC. Pero, además de servir para construir, reconocer y asentar los conceptos, es también instrumento de medida y por tanto de evaluación.

Considerando que la transparencia es un valor contextual (Cunill, 2013: 23), es trascendental que la región conformada por los 33 países miembros de la CELAC<sup>5</sup> defina los aspectos de medición e implementación. De esta manera se responderá a sus particularidades de contexto, para obtener resultados significativos sobre los cuáles puedan aplicarse estrategias.

<sup>4</sup> En el caso de Ecuador, por ejemplo, desde el 2014 en el que se generó el mandato, la entidad que estuvo liderando este proceso era la Secretaría Nacional de la Administración Pública desde la Secretaría Técnica de Transparencia; sin embargo, esta unidad fue eliminada en el 2016 y, luego las acciones pasarían al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

<sup>5</sup> Los países miembros de CELAC son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Una medición regional eliminaría el discurso político del rechazo por índices no adecuados al contexto. Por lo tanto, se argumenta que los países miembros al ser evaluados en cuanto a los niveles de transparencia, a través de un índice comparable entre los miembros de la CELAC, obtendrían una mayor responsabilidad de las autoridades públicas. Ello debido a su conexión virtuosa con la transparencia en concordancia con lo que afirma Cunill (2013) y, se avanzaría hacia una institucionalización regional que permita a su vez mejorar la democracia.

La construcción de un índice regional, adicionalmente, obliga a la comunidad a discutir sobre las condiciones y los atributos que medir en relación con la información que se publica. Como indica Cunill (2013: 28) no basta que exista información para que haya transparencia. Michener y Bersch (2013: 240) afirman que las condiciones necesarias y conjuntamente suficientes para que exista la transparencia son la visibilidad de la información y su inferibilidad. Ésta última promovida por atributos de desagregación, verificabilidad y simplificación (238). Los aspectos, una vez desarrollados, favorecerán la exigencia de rendición de cuentas, la responsabilización de autoridades, la demanda de más transparencia y el ejercicio de participación ciudadana como puntal para la mejora democrática.

Por otro lado, en el proceso se discutirá y se podrá concertar sobre los objetivos y las multidimensiones que pueden ser consideradas para medir la transparencia. Al respecto por ejemplo, Grimmekhuijsen (2012: 65-66) propone para el análisis tres objetivos (toma de decisiones, información de las políticas y resultados de las políticas) y tres dimensiones (integridad, color/diversidad y usabilidad). Solo con esas consideraciones se tendrían nueve combinaciones posibles para evaluar el grado de transparencia. Estas posibilidades evidencian que la transparencia es también clave para mejorar la gobernanza, en este caso a través del diálogo en el marco de la CELAC.

La medición regional nacida de una concertación política permitirá incluso ir más allá de las mediciones estáticas actuales de los mecanismos de un gobierno abierto (Cobo, 2012: 111). Mismas que han sido mostradas en este documento, al focalizarse no sólo en la aplicación, uso y ejecución de acciones de transparencia, sino en sus efectividad y generación de valor.

La transparencia ayuda a la implementación de otras políticas públicas porque al disminuir la incertidumbre, a través de la información comparable y confiable, facilita la superación de la crisis y la solución de problemas sociales. Se debe avanzar hacia una medición regional de transparencia, considerando que es un bien deseable (Mabillard y Pasquier, 2016: 72) y porque conforme lo indican Moreira y Claussen (2011: 132)

Está asociada a la profundización democrática, a la buena gobernanza y a la prevención y combate a la corrupción. Por lo tanto, tales políticas serán consideradas eficientes si contribuyen a profundizar los niveles de democracia de los países y/o prevenir y combatir la corrupción.

La medición de transparencia con este antecedente debe realizársela en el marco de su eficiencia y efectividad como política pública, desde el grado en que contribuye a mejorar la democracia y prevenir y combatir la corrupción. Dicho de otro modo, en cómo ésta contribuye a la generación de valor público, midiéndola a través de los aspectos o criterios que debe reunir para producir un cambio social. Aguilar (2012: 50) lo define como: a) beneficios registrables y mensurables; b) cómo y en qué grado se preservan y potencian los valores democráticos; c) su demanda y respaldo por la voz y preferencia de los ciudadanos y su correspondencia con las intenciones que la decisión gubernamental quiso realizar.

Por lo que, con los aspectos y criterios indicados, para medir la generación de valor público derivado de la transparencia se debe: a) caracterizar los aspectos de la transparencia para que sus beneficios sean a su vez comparables, registrables y medibles en un contexto regional; b) aunque resulta complicado el análisis de valores democráticos –desde un solo enfoque regional–, se destacaría en concordancia con los principios de la CELAC, los de participación ciudadana; y, c) incluir la medición de percepción desde la ciudadanía en contraste con las acciones de prevención y lucha contra la corrupción, ya que en el marco de la CELAC serían las intenciones de las políticas de Transparencia.

## CONCLUSIONES

Pocos son los avances registrados en la construcción de un índice regional en el marco de la CELAC del 2014 al 2017, debido a las dificultades organizativas, institucionales, político electorales y coyunturales identificadas en el estudio. En el mismo periodo, los resultados de las mediciones analizadas muestran altos índices de corrupción y bajos niveles de apertura (TI, 2018c; 2018d) (IBP, 2018) (CLD, 2018). Esto evidencia

que adicionalmente a los esfuerzos para mejorar la disponibilidad y acceso a la información es necesario el establecimiento de políticas, mecanismos de gobernanza, protocolos de gestión y estándares de datos, tecnología, y una variedad de capacidades dentro y fuera de los gobiernos para la creación de valor público (Dawes y Helbig, 2010: 57).

Con ello, la urgencia de iniciar de un proceso enfocado en la medición de transparencia desde su efectividad en cuanto a profundizar los niveles de democracia de los países y/o prevenir y combatir la corrupción. Establecer una métrica que considere la generación de valor público, como cambio social. Que a partir de lo definido por Aguilar (2012), adaptado para el caso, identifique: a) los beneficios mensurables, con una caracterización previa de los aspectos de la transparencia en el contexto regional; b) el grado de participación ciudadana en el proceso; y, c) el grado del cumplimiento de las expectativas de la ciudadanía en contraste con las acciones de prevención y lucha contra la corrupción.

El desarrollo de la metodología contribuye a identificar fortalezas y debilidades dentro de los sistemas nacionales. Permite desagregar aspectos y dimensiones de lo institucional, del ejercicio de acceso a la información, disponibilidad, usabilidad, integridad, diversidad (Grimmelikhuisen, 2012: 65-66), visibilidad e inferibilidad (Michener y Bersch, 2013: 240) y, la participación ciudadana; superando las mediciones estáticas actuales (Cobo, 2012: 111).

El proceso de construcción obligará a poner atención respecto a las capacidades nacionales e institucionales para la gestión de la transparencia y para alcanzar la efectividad. Al mismo tiempo, esta determinación de niveles permitirá delimitar los aspectos de la medición que serán abordados a través del índice y la evaluación de los avances de forma progresiva y permanente.

En concordancia con las declaraciones y mandatos de las Cumbres y reuniones especializadas de la CELAC, la métrica que sea construida en el marco de diálogo y concertación facilitará la optimización de recursos, ya que acorde a lo indicado por Zuiderwijk y Janssen (2013: 26) las organizaciones de los países miembros podrán aprender unas de otras.

Como la transparencia disipa la opacidad y aborda las asimetrías, se constituye en una herramienta válida para atenuar la incertidumbre política (Michener y Bersch, 2013: 233); ya que, con la definición de características más dinámicas y realistas, complementarias a la basada en información, ofrece certezas en tiempo de crisis.

Algunas dificultades continuarán y es necesario tener en cuenta que, en ausencia de un índice obtenido, elaborado y probado en este ámbito territorial, el proceso para un análisis comparado y, de avance en el ámbito de la transparencia requerirá un par de periodos.

Finalmente, el proceso de medición será útil para realizar estudios e investigaciones que permitan progresivamente responder algunas preguntas respecto a la efectividad y el valor público que puede ser generado por la transparencia en un marco de concertación. Por ejemplo, el grado específico en que se genera confianza dentro del diálogo regional y, su incidencia en la promoción de soluciones para la comunidad.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUILAR, L. F. (2012): "Política Pública: Una mirada al presente y al futuro", en *Revista Opera*, núm. 12, págs. 31-61.
- ÁLVAREZ, O. (2012): "Sección II. Nuevos actores y nuevos liderazgos en América Latina y el Caribe: Entre el interés nacional y las estructuras regionales. La CELAC: Nuevo actor regional en América Latina y el Caribe. Avaluos y obstáculos para lograr su consolidación", en SERBIN, A., MARTÍNEZ, L. y RAMANZINI, H. (coords.): *El regionalismo «post-liberal» en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*.
- COLOMER, M. (dir.) (2015): *La integración regional en América Latina : nuevos y viejos esquemas. Incertidumbres de futuro*. Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica.
- AMÉRICA ECONOMÍA (2012): "Ecuador rechaza informe de Transparencia Internacional sobre corrupción", en *América Economía*. Sección Política y Sociedad. Disponible en web: <https://www.americaeconomia.com>.
- BBC (2016): *¿Cómo afectan las revelaciones de los Panamá papers a América Latina?* [20-06-2018]. Disponible en web: [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/04/160404\\_como\\_afectan\\_revelaciones\\_Panamá\\_papers\\_america\\_latina\\_dgm](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/04/160404_como_afectan_revelaciones_Panamá_papers_america_latina_dgm).
- CELAC (2014a): "Declaración de Quito". *II Reunión Especializada de Ministros, Ministras y Altas Autoridades de Prevención y Lucha contra la Corrupción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. Quito, Ecuador. 8 y 9 de diciembre de 2014.

- CELAC (2014b): “Plan de Acción”. *II Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. Habana, Cuba. 28 y 29 de Enero de 2014.
- CELAC (2015a): “Plan de Acción”. *III Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. Belén, Costa Rica. 29 de Enero de 2015.
- CELAC (2015b): “Declaración Especial 11 sobre transparencia y lucha contra la corrupción”. *III Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. Belén, Costa Rica. 29 de Enero de 2015.
- CELAC (2015c): “Declaración de Panamá”. *III Reunión Especializada de Ministros, Ministras y Altas Autoridades de Prevención y Lucha contra la Corrupción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. Panamá, Panamá. 16 de octubre de 2015.
- CELAC (2016a): “Plan de Acción”. *IV Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. Quito, Ecuador. 27 de Enero de 2016.
- CELAC (2016b): “Declaración Especial 11 sobre transparencia y lucha contra la corrupción”. *IV Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. Quito, Ecuador. 27 de Enero de 2016.
- CELAC (2017a): “Plan de Acción”. *V Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. Punta Cana, República Dominicana. 25 de Enero de 2017.
- CELAC (2017b): “Declaración Especial 20 sobre sobre transparencia y fortalecimiento institucional para la lucha contra la corrupción en Guatemala”. *V Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. Punta Cana, República Dominicana. 25 de Enero de 2017.
- CENTRO ESTRATÉGICO LATINO AMERICANO DE GEOPOLÍTICA (CELAG) (2017): *Informe CELAC 2016-2017*, en CELAG.org. [2-5-2018]. Disponible en: [https://www.celag.org/la-v-cumbre-celac-y-los-desafios-del-cambiante-escenario-regional/#\\_ftnref1](https://www.celag.org/la-v-cumbre-celac-y-los-desafios-del-cambiante-escenario-regional/#_ftnref1).
- CENTER FOR THE LAW AND DEMOCRACY (2018a): “Methodology”, en *Global Right to Information Rating* [2-5-2018]. Disponible en web: <http://www.rti-rating.org/methodology/>.
- CENTER FOR THE LAW AND DEMOCRACY (2018b): “Historical Data”, en *Global Right to Information Rating* [2-5-2018]. Disponible en web: <http://www.rti-rating.org/historical/>.
- COBO, C. (2012): “Gobierno Abierto: De la Transparencia a la Inteligencia Cívica”, en HOFMANN, A., RAMÍREZ-ALUJAS, A., y BOJÓRQUEZ-PEREZNIETO, J. (coords.): *La promesa del Gobierno Abierto*, págs. 101-118.
- CUNILL GRAU, N. (2013): “La transparencia en la gestión pública ¿cómo construirle viabilidad?”, en *Estado, Gobierno y Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública*, págs. 22-44.
- DAWES, S. S. y HELBIG, N. (2010): “Information Strategies for Open Government: Challenges and Prospects for Deriving Public Value from Government Transparency”, en WIMMER, M. A., CHAPPELET, J. L., JANSSEN, M. y SCHOLL, H. J. (eds.): *Electronic Government. 9th IFIP WG 8.5 International Conference, EGOV 2010*, págs. 50-60. Berlin: Springer. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-3-642-14799-9\\_5](https://doi.org/10.1007/978-3-642-14799-9_5).
- EMBAJADA DE ECUADOR EN PANAMÁ (2015): *Intervención del embajador Galo Enríquez en la inauguración de la III reunión de ministras, ministros y altas autoridades de prevención y lucha contra la corrupción de CELAC*. Panamá, Panamá.
- GESTIÓN (2017): “Odebrecht: claves para entender el escándalo de corrupción que sacude a América Latina”, en *Gestión* [2-5-2018]. Disponible en Web: <http://gestion.pe/politica/odebrecht-claves-entender-escandalo-corrupcion-que-sacude-america-latina-2181399/4>.
- GRIMMELIKHUIJSEN, S. G. (2012): *Transparency and trust. An experimental study of online disclosure and trust in government* (doctoral thesis). Netherlands: Utrecht University.
- HEALD, D. (2006): “Varieties of Transparency”, en HOOD, C. y HEALD, D. (eds.): *Transparency: The Key to Better Governance?*, págs. 25-43. British Academy Scholarship Online. DOI: [10.5871/bacad/9780197263839.003.0002](https://doi.org/10.5871/bacad/9780197263839.003.0002).
- INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP (IBP) (2018b): *Open Budget Index Ranking* [2-5-2018]. Disponible en web: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/open-budget-index-rankings/>.
- CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO (2018): “Informe 2017”, en *Corporación Latinobarómetro* [1-05-2018]. Disponible en web: <http://www.latinobarometro.org>.
- EL UNIVERSO (2013): “Ecuador rechaza índice sobre corrupción de TI”, en *El Universo*. Sección Noticias [02-07-2014]. Disponible en web: <http://www.eluniverso.com/>.
- FERNÁNDEZ, R. (2017): “El sector público y el uso de blockchain”, en PREUKSCHAT, A., KUCHKOVSKY, C. y GÓMEZ, G. (coords.): *Blockchain: La revolución industrial de internet reukschat*, págs. 23-30.
- HOFMANN, A., RAMÍREZ-ALUJAS, A., y BOJÓRQUEZ-PEREZNIETO, J. (coords.) (2012): *La promesa del Gobierno Abierto*. ITAIP. INFOdf.
- HOUGH, D. (2016): “Y aquí el (erróneo) Índice de Percepción de la Corrupción de este año”, en *El Telégrafo*, Sección Columnistas [27-1-2016]. Disponible en web: <https://www.eltelegrafo.com.ec/>.
- MABILLARD, V. y PASQUIER, M. (2016): *Transparency and Trust in Government (2007-2014): A Comparative Study*. DOI: [10.1515/nispa-2016-0015](https://doi.org/10.1515/nispa-2016-0015).
- MICHENER, G. y BERSCH, K. (2013): “Identifying transparency”, en *Information Polity*, núm. 18, págs. 233-242. DOI: [10.3233/IP-130299](https://doi.org/10.3233/IP-130299).
- MOREIRA, I. y CLAUSSEN, M. V. (2011): “Políticas de transparencia en la administración pública brasileña”, en *Revista Reforma y Democracia*, núm. 51.

- MONTERO, G. (2017): “Del gobierno abierto al Estado abierto: la mirada del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo”, en NASER, A., RAMÍREZ-ALUJAS, A. y ROSALES, D. (eds.): *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, págs. 53-81. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OCDE/CAF/CEPAL (2018): *Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo*. París, Francia: OCDE. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2018-es>.
- PANAMÁ AMÉRICA (2013): “Venezuela rechaza informe de corrupción”, en *Panamá América*. Sección Mundo [8-7-2018]. Disponible en web: <http://www.panamaamerica.com.pa/mundo/venezuela-rechaza-informe-decorrupcion-911203>.
- PUYANA, A. (2018): “ESPECIAL: América Latina respira un 2018 de incertidumbre y tensión política electoral”, en *Xinhua News Agency*. Español. [www.news.cn](http://www.news.cn).
- RED DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (2018): *Modelo de indicadores RTA* [Junio 2018]. Disponible en web: <https://redrta.org/modelo-de-gestion-de-archivos-de-la-rta/>.
- RODRÍGUEZ, M. P., NAVARRO, A., ALCAIDE, L. (2015): Governance, transparency and accountability: An international comparison, *Journal of Policy Modeling*. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jpolmod.2015.01.010>.
- ROJAS, D. M. (2014): “La política exterior de la Región Andina”, en BONILLA, A. y JARAMILLO, G. (eds.): *La CELAC en el escenario contemporáneo de América Latina y del Caribe*. San José, Costa Rica: FLACSO – CAF.
- SECRETARÍA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (SNAP) (2015): *Informe para la memoria de la II Reunión Especializada de Ministras y Ministros y Altas Autoridades de Prevención y Lucha contra la Corrupción de la comunidad de Estados latinoamericanos y caribeños – CELAC*, realizada el 8 y 9 de diciembre de 2014 en Ecuador.
- SERBIN, A. (2012): “Sección I. La reconfiguración de América Latina y el Caribe: ¿Regionalismo post-liberal, post-hegemónico o post-neoliberal? El debate en curso, Déficit democrático y participación ciudadana en el marco del regionalismo post-liberal”, en ANDRÉS, S., MARTÍNEZ, L., y RAMANZINI JUNIOR, H. (coords.): *El regionalismo «post-liberal» en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*.
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL (TI) (2018a): *El Índice de Percepción de la Corrupción 2017 refleja un alto nivel de corrupción en más de dos tercios de los países del mundo* [06-18]. Disponible en web: [https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/aspectos\\_mas\\_destacados\\_ipc-2017.pdf](https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/aspectos_mas_destacados_ipc-2017.pdf).
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL (TI) (2018b): *Índice de Percepción de la Corrupción. Preguntas Frecuentes* [06-18]. Disponible en web: [https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/preguntas\\_frecuentes\\_ipc-2017.pdf](https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/preguntas_frecuentes_ipc-2017.pdf).
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL (TI) (2018c): *Índice de Percepción de la Corrupción* [06-18]. Disponible en web: [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2017#regional](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017#regional).
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL (TI) (2018d): *Barómetro Global de la Corrupción* [06-18]. <https://transparencia.org.es/barometro-global-de-la-corrupcion/>.
- VIVARES, E., LOMBARDO, P. T. y CVTICH, K. (2013): “Enfoques y cárceles conceptuales. El entendimiento de nuevos regionalismos latinoamericanos”, en BONILLA, A. y ÁLVAREZ, I. (eds.): *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo. CELAC e Iberoamérica*. San José, Costa Rica: FLACSO. Secretaría General. 1.<sup>a</sup> Edición.
- ZUIDERWIJK, A. y JANSSEN, M. (2014): “Open data policies, their implementation and impact: A framework for comparison”, en *Government Information Quarterly*, núm. 31, págs. 17-29. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2013.04.003>.

Recibido: 13-09-2018  
Modificado: 03-11-2018  
Aceptado: 03-11-2018  
DOI: 10.24965/gapp.v0i21.10569  
Sección: ESTUDIOS



## Valoración de la formación del profesorado: comparativa entre autoformación y formación presencial

### *Assessment of teacher training: comparison between self-training and face-to-face instruction*

Carmen Aneas-Novo

Centro del Profesorado de Málaga (España)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1204-1136>  
[carmen.aneas@cepmalaga.com](mailto:carmen.aneas@cepmalaga.com)

#### NOTA BIOGRÁFICA

Doctora en Educación y Comunicación Social por la Universidad de Málaga y Licenciada en Ciencias Ambientales por la Universidad de Granada. Profesora de Enseñanza Secundaria y titular de las especialidades de Biología y Geología y Educación Física. Máster Universitario en Políticas y Prácticas de Innovación Educativa por la Universidad de Málaga; y otros tres Másteres en Prevención de Riesgos Laborales en las especialidades de Seguridad en el Trabajo, Higiene Industrial, y Ergonomía y Psicología Aplicada. Mi actividad investigadora queda plasmada en la publicación de varios libros y artículos científicos publicados en revistas de impacto. Actualmente desempeño las funciones de la asesoría de formación del ámbito científico-técnico en el Centro del Profesorado de Málaga y soy Presidenta del Comité de Investigación de Situaciones de Acoso en la Delegación Territorial de Educación, Deporte, Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación en Málaga.

José Sánchez-Rodríguez

Universidad de Málaga (España)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4525-8761>  
[josesanchez@uma.es](mailto:josesanchez@uma.es)

#### NOTA BIOGRÁFICA

Maestro de Educación Infantil y Primaria desde el año 1981. Licenciado en Pedagogía en 1988 por la Universidad de Málaga (UMA), efectuó la lectura de su tesis doctoral en 1999, con una calificación de «sobresaliente cum laude». Destinado durante 4 años en la Dirección de Enseñanza Virtual y Laboratorios Tecnológicos de la UMA realizando labores de formación y asesoramiento al profesorado de dicha Universidad. Fue profesor de la UMA en el Área de Educación Infantil y Nuevas Tecnologías desde noviembre de 1996 hasta diciembre de 2000. Desde enero de 2002 hasta agosto de 2004 fue profesor del Departamento de Teoría e Historia de la Educación. Desde noviembre de 2007 hasta junio de 2009 profesor en el Departamento de Métodos de Investigación e Innovación Educativa y, desde junio de 2009 hasta la fecha de hoy, profesor del Departamento de Didáctica y Organización Escolar de la Facultad de Ciencias de la Educación de la UMA.

Enrique Sánchez-Rivas

Universidad de Málaga (España)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2518-2026>  
[enriquesr@uma.es](mailto:enriquesr@uma.es)

#### NOTA BIOGRÁFICA

Doctor en Pedagogía. Profesor en el Departamento de Teoría e Historia de la Educación de la Universidad de Málaga. Su labor investigadora ha sido prolífera. Pertenece al Grupo de investigación Innoeduca. Ha

dirigido dos investigaciones con subvención pública, y ha participado en otras muchas. Todas enmarcadas en las líneas de igualdad y tecnología educativa, sobre las que ha profundizado en estancias de investigación internacionales. Fruto del trabajo de investigación y de divulgación del conocimiento, es autor de una veintena de artículos publicados en revistas de impacto en los últimos diez años, a los que hay que sumar ocho libros. Ha participado como ponente en congresos de ámbito nacional e internacional. Su trabajo en el aula ha sido reconocido con el prestigioso Premio Santillana de experiencias educativas.

## RESUMEN

En Andalucía, actualmente, las políticas educativas en materia de formación del profesorado apuestan por la autoformación como eje principal de su planificación en detrimento de la formación presencial. Este artículo ofrece una comparativa entre ambas modalidades con la intención de determinar cuál es la opción mejor valorada por los docentes. En el estudio han colaborado 1.596 profesores que durante el curso 2017/2018 participaron en 105 actividades diferentes en el centro del profesorado (CEP) de Málaga, donde completaron un cuestionario de valoración general de la actividad elaborado y validado *ad hoc*. Los resultados respaldan la dirección de las estrategias adoptadas en formación del profesorado en dicha comunidad, dado que la autoformación constituye la modalidad con mejor valoración; y entre las razones principales están: que los participantes perciben su mayor aplicabilidad, el apoyo de las ponencias externas, la metodología, los contenidos y el fomento del trabajo colaborativo en este tipo de actividades.

## PALABRAS CLAVE

Aprendizaje; Centro de Profesores; Formación Continua; Formación de Profesores.

## ABSTRACT

In Andalusia, at present, the educational policies in the field of teacher training opt for self-training as the main axis of their planning to the detriment of face-to-face training. This article offers a comparison between both modalities with the intention of determining which option is best valued by the teachers. The study involved the collaboration of 1596 teachers who, during the 2017/2018 academic year, participated in 105 different activities in the «centro del profesorado» (CEP) of Malaga, where they completed a general assessment questionnaire for the activity prepared and validated *ad hoc*. The results support the optimal direction of the strategies adopted in teacher training in said community, given that self-training is the modality with the best evaluation; and among the main reasons that are perceived by the participants: its greater applicability, the support of the external reports, the methodology, the contents and the promotion of the collaborative work in this type of activities.

## KEYWORDS

Learning; Lifelong learning; Teacher Centre; Teacher Education.

## SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. METODOLOGÍA. 2.1. MUESTRA. 2.2. INSTRUMENTOS DE RECOGIDA Y ANÁLISIS DE DATOS. 3. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS. 3.1. PREGUNTAS EN ESCALA LIKERT DEL CUESTIONARIO. 3.2. PREGUNTAS ABIERTAS DEL CUESTIONARIO. 4. CONCLUSIONES. 5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

## 1. INTRODUCCIÓN

Hoy día la formación permanente ocupa uno de los ejes principales de trabajo en toda la Unión Europea; ello se debe al reconocimiento del aprendizaje como un proceso acumulativo por el que las personas adquieren nuevos conocimientos con los que abordan sus situaciones profesionales, personales y sociales (Díaz, 2016; Valle, 2017). Como señala A. Pérez (2017), en el escenario mundial frente a la incertidumbre de los nuevos tiempos, los docentes deben estar en continua formación para poder provocar en sus discentes el desarrollo de las capacidades necesarias para afrontar las demandas del futuro que está por venir.



La preocupación por la formación y el perfeccionamiento del profesorado no es una inquietud solo de este tiempo, tiene un largo recorrido histórico en España y en particular en Andalucía, remontándose a los movimientos de renovación pedagógica, pasando por la creación de los CEP en los años 80 (Costa, 2015), hasta nuestros días con la aprobación del Decreto 93/2013 donde se regula la formación inicial y permanente del profesorado en esta Comunidad Autónoma. Dicho Decreto determina que las acciones formativas deberán estar basadas en el análisis, la reflexión y la mejora de la práctica docente, convirtiendo al aula y al centro en escenarios de formación mediante estrategias que estimulen el trabajo cooperativo y el intercambio profesional, la difusión del conocimiento para la creación de redes profesionales y el aprendizaje a través de las buenas prácticas; el legislador señala la autoformación como el modelo formativo más eficaz para alcanzar dichos objetivos. De la misma manera, el *III Plan Andaluz de Formación Permanente del Profesorado* (2014), propone priorizar actuaciones formativas que se materialicen a través de la autoformación en sus dos modalidades: formación en centros (FC) y grupos de trabajo (GT); e igualmente en la Resolución de 12 de septiembre de 2017 también se apuesta por la autoformación. Esta opción formativa es concebida en Andalucía como un proceso en el que el profesorado se forma en una temática concreta y aprende enseñando a través de su propia práctica, generando nuevos conocimientos mediante el trabajo colaborativo, la investigación y la reflexión individual y compartida; dicho proceso está apoyado por las asesorías de los CEP y por expertos ponentes que de manera paralela apoyan y guían el trabajo de los docentes tanto en la FC como en los GT. Anualmente la Dirección General del Profesorado y Gestión de Recursos Humanos de la Consejería de Educación, publica las instrucciones con las directrices de participación y funcionamiento de FC y GT. En dichas instrucciones la FC es contemplada como una iniciativa de formación vinculada al proyecto educativo de un centro y dirigida a dar respuesta a las necesidades formativas del claustro, en otras palabras, está orientada a la búsqueda de soluciones específicas para mejorar la práctica docente y los resultados del alumnado. La participación en esta modalidad supone un compromiso colectivo, de al menos la mitad del claustro, con los objetivos propuestos en el proyecto de actuación, la realización de tareas con incidencia directa en el aula y en el centro y la utilización de estrategias de trabajo colaborativo las cuales se deberán detallar en cada proyecto de FC (Instrucción 17/2017). Los GT determinan una opción formativa igualmente enfocada a la práctica, asociada a contextos específicos que posibilitan dar respuesta a diferentes niveles de experiencia profesional. Se trata pues de un proyecto de trabajo colaborativo, en el que participan de 3 a 10 participantes, generando un espacio para la reflexión, el intercambio, la construcción conjunta de aprendizajes y la innovación (Instrucción 18/2017).

En consonancia con lo anterior, señala Marcelo (1999) que las Administraciones educativas plantean la autoformación como un instrumento para el desarrollo de su política y sus necesidades; asumir que la formación del profesorado ha de surgir de los centros supone claramente una apuesta por la profesionalización docente y por la autonomía de las escuelas. En la sistematización de investigaciones sobre el asunto aparece un estudio realizado por Barquín (2014) del que se desprende que en Andalucía las modalidades de GT y FC se presentan como las más elegidas por los docentes andaluces. Los autores consultados (García *et al*, 2001; Imbernón, 1996; Martín, 2005; Murillo y Krichesky 2018; R. Pérez, López, Peralta & Municio, 2000; Santos, 2010) confirman que el éxito de este tipo de acciones formativas radica en trasladar la formación desde los CEP a los centros educativos para contextualizarla y crear relaciones de cohesión y trabajo colaborativo que favorecerán el proceso de aprendizaje docente. A este respecto, apunta Imbernón (2017) que la profesión docente se construye durante toda la vida profesional y en esta construcción es primordial la relación con los otros, la cultura de centro y el intercambio de prácticas. Desde esta perspectiva, el centro educativo debe convertirse en el espacio por excelencia para la formación del profesorado a través del trabajo cooperativo y la cohesión del claustro (Santos, 2010). Bandeira (2001) caracteriza a las escuelas eficaces señalando que el desarrollo profesional docente se debe fomentar en programas de formación dirigidos desde y hacia la propia escuela. De igual modo, señala Imbernón (1996, 2006) que la FC es la formación centrada en la institución educativa, lo que implica trasladar la formación a los centros escolares e iniciar en ellos proyectos de cambio en los que el profesorado pasa a ser protagonista de su propia formación. La autoformación implica superar la dependencia del profesorado que asiste a las formaciones presenciales esperando recibir recetas universales que les muestren qué camino seguir y donde los ponentes interaccionan unidireccionalmente con los formados en el mismo espacio y tiempo. En este contexto la mejora de la formación y del desarrollo profesional implica reconocer al profesorado como verdaderos agentes de cambio social, planificadores y gestores de la enseñanza-aprendizaje, lo que conlleva intervenir en los sistemas que conforman sus funciones laborales (Imbernón, 2012). Se debe concebir al docente como un investigador de

su práctica diaria, de su propia enseñanza entendida como un proceso de investigación reflexivo y crítico, basado en la detección de problemas relevantes para la práctica y la formación, orientado a la construcción de alternativas para abordar estas situaciones (Elliot, 2010). También, Imbernón (2002) sostiene que la investigación-acción constituye un proceso de formación permanente que parte del análisis de problemáticas reales, promueve la participación, estimula el trabajo en grupo, facilita la toma de decisiones, potencia la capacidad autoformativa y estimula la flexibilidad organizativa. En el estudio realizado por Martín (2005) sobre autoformación, se subraya que el profesorado elige esta opción por sus ventajas con respecto a otro tipo de actividades formativas; el profesorado muestra alta satisfacción al confirmar que mejora y potencia sus relaciones personales y profesionales y les proporciona herramientas para enseñar y mejorar su acción educativa. En otra investigación más reciente realizada por Jarauta, Colén, Barredo y Bozu (2014) sobre la formación permanente del profesorado en Cataluña, se resalta la necesidad de potenciar la formación del profesorado mediante modalidades más participativas, como la FC y los GT.

En el contexto andaluz, los resultados de las investigaciones citadas en los párrafos anteriores han contribuido a un cambio en la percepción de la autoformación, dejando esta de ser una cuestión meramente pedagógica o técnica para convertirse en un asunto central de las políticas relativas a formación permanente del profesorado. No obstante, dichos estudios, si bien respaldan la autoformación, no recogen a plenitud análisis cuantitativos que justifiquen que los docentes también se inclinan en el mismo sentido que la Administración. En consecuencia, este trabajo tiene por objeto analizar de forma comparativa, la valoración general que realizan los participantes en actividades de autoformación y formación presencial. Como hipótesis de trabajo partimos de la premisa de que la primera tiene una valoración mejor por parte de los formados.

## 2. METODOLOGÍA

El presente artículo de investigación se realiza desde la perspectiva de una metodología cuantitativa de tipo exploratorio y de índole longitudinal (Hernández, Fernández y Baptista, 2014). Se centra en analizar las respuestas de los participantes a un cuestionario de valoración general de la actividad en las modalidades de autoformación y formación presencial.

### 2.1. Muestra

El procedimiento de selección de la muestra de estudio fue no probabilístico (Hernández *et al.*, 2014). Los criterios empleados fueron: 1) la temporalización, formaciones que tuvieron lugar entre septiembre de 2017 y mayo de 2018; 2) la modalidad de formación, FC, GT y CP; y, 3) la selección de 35 actividades de cada una de las modalidades previstas.

Para llevar a cabo el cálculo del margen de error de la muestra se consideró como población al profesorado que participó en una formación en el CEP de Málaga en el curso 2016/2017, un total de 7.573 personas. Para este volumen de población, y conforme a las diferentes estratificaciones previstas, se seleccionó una muestra de 1.676 personas que participaban en 105 actividades formativas, con un nivel de confianza del 95% ( $Z^2_{\alpha}=1,96$ ) y un margen de error del 2,1%. Tras recoger los datos se obtuvieron 1.596 encuestas válidas lo que dejaba el margen de error en el 2,2%. La tabla 1 muestra su distribución de acuerdo con los criterios de estratificación señalados.

**TABLA 1. DISTRIBUCIÓN FINAL DE LA MUESTRA SEGÚN CRITERIOS DE ESTRATIFICACIÓN**

<b>MODALIDAD</b>	GRUPO DE TRABAJO	276
	FORMACIÓN EN CENTRO	501
	CURSO PRESENCIAL	819
	<b>Total</b>	<b>1.596</b>

Fuente: Elaboración propia.

A continuación, la tabla 2 muestra el perfil del profesorado que realizó el cuestionario:

TABLA 2. COMPOSICIÓN DE LA MUESTRA

MODALIDAD		GT	FC	CP	Total
SEXO	Hombre	51	108	249	408
	Mujer	225	393	570	1.188
EDAD	Media	42,28	44,44	44,85	44,27
	Desv. típ.	7,679	9,119	8,224	8,473

Fuente: Elaboración propia.

Debemos detenernos un momento para analizar la composición de la muestra por sexos dado que en este parámetro encontramos la primera gran diferencia entre autoformación y CP. Las diferencias en los recursos humanos andaluces son de un 33,2% de hombres frente a un 66,8% de mujeres; en la provincia de Málaga es un 32,9% frente a un 67,1%, respectivamente (*Estadísticas - Recursos Humanos del Sistema Educativo en Andalucía - Consejería de Educación, 2018*). Podemos observar que en CP los porcentajes de participación de hombres y mujeres son similares a las distribuciones poblacionales señaladas anteriormente, concretamente 30,4% de hombres frente al 69,6% de mujeres; sin embargo, en autoformación dicha participación se inclina del lado de las mujeres con un 80% frente al 20% de hombres.

## 2.2. Instrumentos de recogida y análisis de datos

Para la recogida de información se empleó el cuestionario *Valoración general de la actividad formativa*, elaborado y validado *ad hoc* (Aneas, Sánchez y Sánchez, 2018). Este instrumento incluye un apartado inicial para recoger datos dirigidos a determinar el perfil profesional del participante; una batería de 18 ítems, en escala *Likert* de cero a diez, agrupados en 6 dimensiones; y, finalmente, dos preguntas abiertas orientadas a conocer cuáles son los aspectos mejor valorados y los que podrían mejorar en cada caso, con las que matizar y comprender los resultados medidos en las escalas.

Este cuestionario tiene como finalidad medir la satisfacción global de cada participante con la actividad formativa en el momento en el que la finaliza, atendiendo a la adecuación de la organización, los contenidos, el desarrollo de esta, la actuación del ponente y de la asesoría, encargada de organizar la formación, y la satisfacción general y los aprendizajes logrados con la formación. Tras un primer análisis factorial exploratorio se obtuvieron seis dimensiones que explicaban el 78% de la varianza del modelo con una fiabilidad del 0.882 (Alfa de Cronbach). La dimensión «A. Organización de la actividad formativa» se compone de tres ítems, encaminados a determinar la idoneidad del calendario, el horario, el lugar y los recursos formativos. La dimensión «B. Contenidos de la formación» está integrada por dos ítems, dirigidos a conocer el grado de interés y dificultad de los contenidos. La dimensión «C. Desarrollo de la formación» se conforma por tres ítems, enfocados a establecer el grado en que se ha fomentado el trabajo colaborativo, el nivel de interacción entre sus miembros y la idoneidad de la metodología empleada. En la dimensión «D. Actuación del o la ponente» a través de tres ítems se confiere magnitud a la capacidad para dominar, comunicar y transmitir contenidos del ponente y a su capacidad para fomentar el aprendizaje activo. La dimensión «E. Papel de la asesoría» se compone de dos ítems, para medir cómo perciben los participantes el adecuado diseño de la actividad realizado por la asesoría, y la agilidad de esta para resolver incidencias durante la formación. La última dimensión «F. Satisfacción general y aprendizajes logrados» incluye un total de cinco ítems, donde se considera la adecuación de la actividad a sus expectativas, el grado de utilidad para la práctica profesional, el nivel de aprendizaje adquirido, la satisfacción con la formación y una pregunta dirigida a determinar en qué medida recomendarían a otros participar en una actividad similar.

En CP, el cuestionario fue facilitado a los asistentes el último día de la formación a través un código QR para acceder al mismo. En autoformación, dado que esta formación se prolonga durante todo el curso académico y finaliza el 31 de mayo, los participantes contaron con una semana previa a esta fecha para cumplimentar los cuestionarios.

Los datos obtenidos para los ítems medidos en escala *Likert* se exportaron al programa estadístico SPSS 22.0 para su análisis. De forma preliminar se realizó un estudio exploratorio de los datos recopilados con la intención de excluir todos los valores perdidos o fuera de rango. El estudio estadístico llevado a cabo

fue de tipo descriptivo e inferencial. Los análisis se realizaron de forma general confrontando la formación presencial con la autoformación.

### 3. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS

#### 3.1. Preguntas en escala Likert del cuestionario

Los resultados obtenidos con la aplicación del cuestionario han ofrecido la percepción global acerca de la satisfacción del profesorado que finaliza una actividad de alguna de las modalidades formativas seleccionadas para el comparativo objeto de este estudio.

En la **tabla 3** se muestran las puntuaciones medias de los ítems que se integran en cada dimensión, diferenciando en la modalidad de autoformación los resultados para GT y FC.

**TABLA 3. MEDIA ( $\bar{X}$ ) Y DESVIACIÓN TÍPICA ( $\sigma$ ) ALCANZADAS EN LOS ÍTEMS**

MODALIDAD FORMATIVA	AUTOFORMACIÓN				CP		TOTAL	
	GT		FC		$\bar{X}$	$\sigma$	$\bar{X}$	$\sigma$
ÍTEM	$\bar{X}$	$\sigma$	$\bar{X}$	$\sigma$				
1. El calendario y el horario de reuniones y ponencias:	8,12	1,98	7,92	2,03	8,05	1,81	8,02	1,91
2. El lugar de celebración de reuniones y ponencias:	8,63	1,55	8,56	1,54	7,95	1,98	8,26	1,81
3. Los recursos formativos disponibles (bibliografía, TIC, etc.):	8,16	1,68	7,98	2,05	7,63	2,20	7,83	2,08
4. Indica el grado de interés de los contenidos para la docencia:	8,92	1,72	8,50	1,64	8,23	1,86	8,44	1,79
5. Señala el grado de dificultad de los contenidos:	6,36	2,64	5,72	3,00	5,91	2,84	5,93	2,86
6. En qué medida la formación fomenta el trabajo colaborativo:	8,37	2,01	8,01	2,04	7,52	2,14	7,82	2,11
7. Nivel de interacción alcanzado entre los participantes:	8,64	1,44	8,17	1,87	7,40	2,23	7,86	2,06
8. Señala el grado de idoneidad de la metodología utilizada:	8,59	1,74	8,27	1,67	7,77	2,09	8,07	1,94
9. Grado en que el o la ponente domina los contenidos:	8,89	1,95	8,97	1,43	8,81	1,74	8,87	1,69
10. Capacidad para comunicar y transmitir del o de la ponente:	8,87	1,92	8,78	1,72	8,59	1,85	8,70	1,83
11. Fomento del aprendizaje activo:	8,68	1,98	8,60	1,72	8,22	2,08	8,42	1,97
12. ¿En qué medida se ha realizado un diseño adecuado de la actividad?	8,13	2,23	8,15	1,81	7,82	2,01	7,98	2,00
13. Indica el grado de agilidad en la resolución de incidencias durante la formación:	8,28	2,26	8,22	1,95	7,97	2,12	8,10	2,09
14. ¿En qué medida la formación ha respondido positivamente a tus expectativas iniciales?	8,43	1,94	7,93	2,17	7,87	2,08	7,99	2,09
15. Grado de utilidad de la formación para tu práctica profesional:	8,62	1,91	7,98	2,14	8,00	2,14	8,10	2,12
16. Autoevalúa el nivel de aprendizaje que has logrado con esta formación:	8,25	1,76	7,69	1,95	7,77	2,02	7,83	1,96

MODALIDAD FORMATIVA	AUTOFORMACIÓN				CP		TOTAL	
	GT		FC		$\bar{X}$	$\sigma$	$\bar{X}$	$\sigma$
ÍTEM	$\bar{X}$	$\sigma$	$\bar{X}$	$\sigma$				
17. Grado de satisfacción con la acción formativa realizada	8,53	1,84	8,04	2,09	7,97	2,09	8,09	2,06
18. ¿En qué medida recomendarías a tus compañeros/as participar en una actividad como ésta?	8,66	2,02	8,20	2,19	8,04	2,27	8,20	2,21

Fuente: Elaboración propia.

Se aprecian puntuaciones ligeramente mayores en autoformación que en CP, y más concretamente en los GT. En la tabla 4 se ofrecen los resultados de los valores medios de las dimensiones del cuestionario.

TABLA 4. MEDIA ( $\bar{X}$ ) Y MEDIANA (MDN) DE LAS DIMENSIONES DE CADA MODALIDAD FORMATIVA

MODALIDAD	AUTOFORMACIÓN		CURSO PRESENCIAL		Global	
	$\bar{X}$	Mdn	$\bar{X}$	Mdn	$\bar{X}$	Mdn
A) Organización de la actividad formativa	8,21	8,30	7,88	8,00	8,04	8,30
B) Contenidos de la formación	7,35	8,00	7,08	7,00	7,21	8,00
C) Desarrollo de la formación	8,29	8,70	7,56	8,00	7,92	8,30
D) Actuación del ponente o la ponente	8,79	9,00	8,54	9,00	8,66	9,00
E) Papel de la asesoría	8,19	8,00	7,89	8,00	8,04	8,00
F) Satisfacción general y aprendizajes logrados	8,17	9,00	7,95	9,00	8,05	9,00

Fuente: Elaboración propia.

Las puntuaciones medias para cada dimensión arrojan resultados notablemente altos –entre 7.08 y 8.79 en una escala Likert de 0 a 10 puntos– lo que lleva a interpretar que la satisfacción del profesorado con la formación en ambas modalidades es notoria. Se verifica que la tendencia apuntada por las medias globales se repite; sin embargo, se aprecian valores ligeramente mayores en la modalidad de autoformación como ya apuntó el análisis pormenorizado de los ítems. Para determinar si estas diferencias son estadísticamente significativas, se ha realizado un análisis inferencial, partiendo de la comparación de las diferencias observables.

En primer lugar, se realizó la prueba de normalidad, analizando el estadístico Kolmogorov-Smirnov-Lilliefors se comprobó que el estadístico de contraste era menor que 0,05, en concreto era  $p=0$  en todas las dimensiones, por lo que al no detectarse normalidad en la prueba se acordó aplicar el estadístico no paramétrico de Mann-Whitney:

TABLA 5. RESULTADOS DEL TEST NO PARAMÉTRICO DE MANN-WHITNEY

	A.	B.	C.	D.	E.	F.
U de Mann-Whitney	282.627,000	288.477,000	241.942,500	290.551,500	284.832,000	295.416,000
Z	-3.880	-3.304	-8.320	-3.082	-3.726	-2.534
Sig. asintót. (bilateral)	.000	.001	.000	.002	.000	.011

Fuente: Elaboración propia.

Dado que el p-valor asociado al estadístico del contraste de medianas es inferior a 0.05 –para un nivel de confianza del 95%– en todos los casos, se puede establecer que todas las comparaciones muestran di-

ferencias estadísticamente significativas, o lo que es lo mismo que se rechaza la hipótesis nula de igualdad de medianas, en todos y cada uno de los Test de la U de Mann-Whitney.

Por otro lado, partiendo de que descriptivamente se comprueba que existe una diferencia entre las medias de las diferentes modalidades y teniendo en cuenta que la muestra se considera lo suficientemente elevada (N= 1596), a pesar de que no se cumple el supuesto de Normalidad, se ha decidido aplicar la prueba paramétrica de la *t* de Student que posibilita comparar las medias.

**TABLA 6. RESULTADOS DE LA PRUEBA PARAMÉTRICA T DE STUDENT**

		A.	B.	C.	D.	E.	F.
Prueba de Levene para la igualdad de varianzas	F	8,606	1,022	27,427	8,409	0,015	1,544
	Sig.	0,003	0,312	0	0,004	0,902	0,214
Prueba t para la igualdad de medias	T	3,884	2,86	8,056	2,936	3,049	2,205
	Sig. (bilateral)	0	0,004	0	0,003	0,002	0,028

Fuente: Elaboración propia.

Tanto la prueba de Mann-Whitney como la *t* de Student (véanse **tablas 5 y 6**) apuntan a que las 6 dimensiones del cuestionario sí muestran diferencias estadísticamente significativas entre las modalidades de formación estudiadas, ya que todas ofrecen un *p*-valor menor que 0.05, es decir, que las respuestas a los diferentes ítems sí dependen de la modalidad formativa de que se trate.

A continuación, se ha procedido a analizar las dimensiones del cuestionario argumentando las diferencias de las medias observables que, en todo caso se aprecian más altas en autoformación que en presencial, como se viene reiterando.

En primer lugar, con respecto a la evaluación de la *organización*, estos resultados pueden explicarse considerando que en FC y GT la formación tiene lugar en el centro educativo lo que evita desplazamientos a lugares ajenos al participante y propicia un acceso fácil a los recursos que ofrece el entorno de trabajo. Asimismo, el calendario de reuniones y ponencias es consensuado por el grupo y cada individuo decide los momentos de su proceso de investigación-acción, concediendo una mayor adaptabilidad y conciliación familiar. En contraposición, la presencialidad tiene una organización más rígida porque tanto la agenda como el lugar es impuesto de antemano desde los CEP.

En la dimensión *contenidos de la formación*, el motivo de que perciban con mayor interés para la docencia los contenidos trabajados radica en que en autoformación se diseña un proyecto en común, partiendo de una misma realidad, con una finalidad y unos contenidos contextualizados que dan respuesta a necesidades formativas concretas. En cuanto a la dificultad de los contenidos, en general, la mayor parte los interpretan como de dificultad media, lo que supone su adecuación a la heterogeneidad de los niveles de competencia profesional encontrados.

En lo concerniente al *desarrollo de la formación*, dimensión en la que se miden aspectos como el fomento del trabajo colaborativo, el nivel de interacción entre individuos y la idoneidad de la metodología utilizada, la justificación se encuentra en que el desarrollo de la formación tiene lugar en el centro a través del trabajo conjunto de sus integrantes, generando un sistema compartido compuesto por individuos en continua interacción que acomodan en grupo su desarrollo profesional, lo que en efecto provoca que la percepción sobre la idoneidad de la metodología utilizada sea mayor.

Las *ponencias* también registran valores ligeramente más altos en autoformación, a pesar de que en este caso representan solo el 15% de las horas de formación certificables. La explicación está en que esta modalidad tiene como punto de partida las necesidades formativas de un grupo con una misma finalidad, esto hace que los ponentes sean más operativos adecuando sus exposiciones y sus propuestas a dichas necesidades.

En lo referente a las *asesorías*, es reseñable que el profesorado reconozca su labor en el diseño de actividades y en la resolución de incidencias; de nuevo confirmamos una tendencia mayor en autoformación. La explicación la hallamos en que la asesoría programa el proyecto de autoformación junto al

claustró adecuándolo al centro y hace un seguimiento de este durante todo el curso académico lo que provoca que sean percibidos de manera ostensible. Mientras que en CP el diseño parte de un análisis de necesidades general sin tener en cuenta a los asistentes y el seguimiento tiene menor percepción por parte de estos.

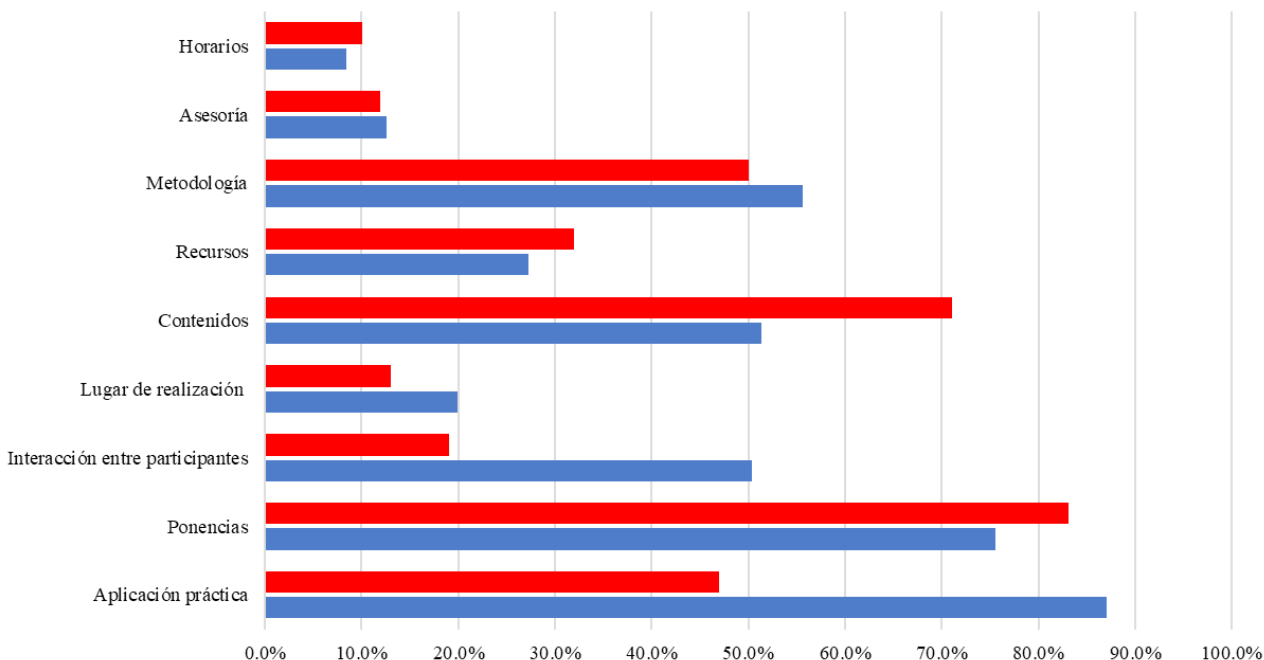
Por último, en relación con *la satisfacción general y los aprendizajes logrados*, la autoformación vuelve a registrar valores algo superiores; la adecuación de la formación a las expectativas iniciales es debida que son los propios formados quienes la programan. Esta conlleva un proceso investigación-acción que sitúa al docente como un profesional reflexivo que convierte su puesto de trabajo en un laboratorio en el que investiga y reflexiona sobre la práctica con el propósito de aprender. El nivel de aprendizaje alcanzado está relacionado con la justificación anterior: en la autoformación los aprendizajes son más significativos en la medida en que estos tienen lugar en un contexto propio partiendo de los conocimientos y la experiencia de un grupo con una finalidad común. Indudablemente, todo lo anterior repercute en un notable nivel de satisfacción lo que se traduce en recomendar a otros participar en actividades similares.

### 3.2. Preguntas abiertas del cuestionario

Las preguntas abiertas proporcionan un gran volumen de información valiosa y relevante para entender y matizar los datos cuantitativos. No obstante, su tratamiento supone una tarea ardua por las dificultades de su análisis. Para poder interpretar y comparar las respuestas se procedió a su lectura con la finalidad de poder establecer categorías acordes con los criterios temáticos del presente estudio y con las propias contestaciones recopiladas. Definidas dichas categorías, se contabilizó la frecuencia con la que los participantes las reseñaron y se determinó el porcentaje (%) de individuos de cada muestra que las señaló. Finalmente, se analizaron los resultados como se recoge en los párrafos siguientes.

A la pregunta «¿Cuáles son los aspectos de la formación que mejor has valorado?» se obtenían las respuestas recogidas en la figura 1:

FIGURA 1. ASPECTOS MEJOR VALORADOS DE LA FORMACIÓN



	Aplicación práctica	Ponencias	Interacción entre participantes	Lugar de realización	Contenidos	Recursos	Metodología	Asesoría	Horarios
■ CP	47.0%	83.2%	19.0%	13.1%	71.1%	32.0%	50.1%	12.0%	10.0%
■ AUTOFORMACIÓN	87.0%	75.5%	50.3%	19.9%	51.4%	27.3%	55.6%	12.6%	8.4%

Fuente: Elaboración propia.

Con respecto a la *aplicación práctica*, en ambas modalidades los participantes consideran que entre los aspectos mejor considerados está la utilidad de la formación, es decir, que el aprendizaje logrado pueda ser aplicable al puesto de trabajo. En autoformación se verifica que la mayoría (87,0%) lo señala como el aspecto más palpable y mejor valorado; es una modalidad que tiene lugar en el centro educativo a lo largo de todo el curso académico y donde los docentes se erigen como investigadores de su propia acción, estos experimentan y aprenden aplicando en el aula los nuevos conocimientos que van adquiriendo, lo que hace que estén más satisfechos con este aspecto de la formación. En CP la aplicación práctica es percibida con menor importancia, no obstante, casi la mitad (47,0%) valoró positivamente haber aplicado lo aprendido; la interpretación de esta diferencia está en que, por un lado, en CP la aplicación en el puesto de trabajo no forma parte del aprendizaje y, por otro, en que los formados desechan la oportunidad de llevar al aula la formación cuando evidencian que las prácticas ofrecidas por los ponentes no son replicables en sus contextos laborales.

Destacan también las *ponencias*, en CP constituye la categoría mejor valorada (83,2%) debido a que el ponente es el eje rector de esta formación, muestra sus experiencias didácticas, establece pautas y plantea tareas, y posibilita la resolución inmediata de dudas. En autoformación es el segundo factor mejor valorado (75,5%) tras la aplicación práctica, esta modalidad cuenta con un apoyo formativo externo que puede llegar a constituir el 15% de las horas certificables de la formación y cuyo objetivo es facilitar la adquisición de aquellos conocimientos que los participantes de FC o GT no pueden adquirir a través de los procesos de investigación, reflexión y puesta en práctica que desarrollan; de acuerdo con las respuestas recogidas, las ponencias externas generan inercias muy positivas para impulsar la formación y asegurar su funcionamiento.

Las respuestas relativas a la *metodología* aparecen siempre vinculadas a los contenidos y a los ponentes. En autoformación algo más de la mitad (55,6%) de los participantes valoran positivamente este aspecto de la formación y destacan, como características positivas, que sea activa, participativa, colaborativa, dinámica y centrada en la práctica. En CP la metodología es apreciada por la mitad (50,1%), los ponentes adecuan la metodología en función de los contenidos con la finalidad de facilitar la interacción con los participantes, facilitar la teoría, resolver y debatir problemas prácticos y compartir experiencias.

Los *contenidos* deben responder a las necesidades formativas de los participantes, establecen la base para generar las competencias profesionales del docente y aparecen en la combinación de teoría y práctica facilitando el proceso de aprendizaje. En CP un amplio porcentaje (71,1%) apreció positivamente este factor. En autoformación, aunque son apreciados por la mitad (51,4%) de los participantes, el que lo hagan en menor medida que en CP respondería a que otorgan mayor importancia a la aplicación práctica de dichos contenidos que a estos *per se*.

Conforme a las respuestas analizadas, en autoformación la *interacción entre participantes* es valorada positivamente por la mitad (50,3%) de los sujetos y tiene lugar a través del trabajo colaborativo; la construcción de nuevos conocimientos surge del trabajo en equipo por lo que cualquier tarea que realicen se verá enriquecida y sustentada por la capacidad, la experiencia y la práctica de sus integrantes. No obstante, algunos de ellos admiten que el trabajo colaborativo a pesar de ser netamente enriquecedor también conlleva ciertas trabas como la sensación de pérdida de tiempo y de menor rendimiento al tener que definir estrategias y alcanzar acuerdos en equipo, la imposición de criterios por parte de algunos sujetos y la aparición de subgrupos. En CP esta interacción (19,0%) se percibe de modo diferente, más como una forma de socializar y compartir experiencias entre participantes y en torno a la temática del curso, ya que en un mismo espacio y tiempo pone en contacto a docentes con inquietudes similares, pero con un origen diferente.

En cuanto a los *recursos*, tienen desigual consideración entre una y otra modalidad, aunque el porcentaje de formados que los destacan sea muy similar. En CP (32,0%) los recursos son ofrecidos principalmente por los ponentes o la administración para el desarrollo del curso; en cambio, en autoformación (27,3%) si bien también se aprecian los recursos facilitados por los ponentes, los más valorados son los que se van generando como parte de las tareas del propio proceso de formación.

Las respuestas dadas con relación al *lugar de realización* también difieren en ambas modalidades. En autoformación (19,9%) se aprecia que la formación se produzca en el centro educativo, contextualizándose y evitando desplazamientos a lugares ajenos al sujeto. En CP (13,1%), se valora que la formación tenga lugar en espacios no formales de aprendizaje como extensión y alternativa a las instalaciones del CEP: museos, universidades, espacios naturales y al aire libre.

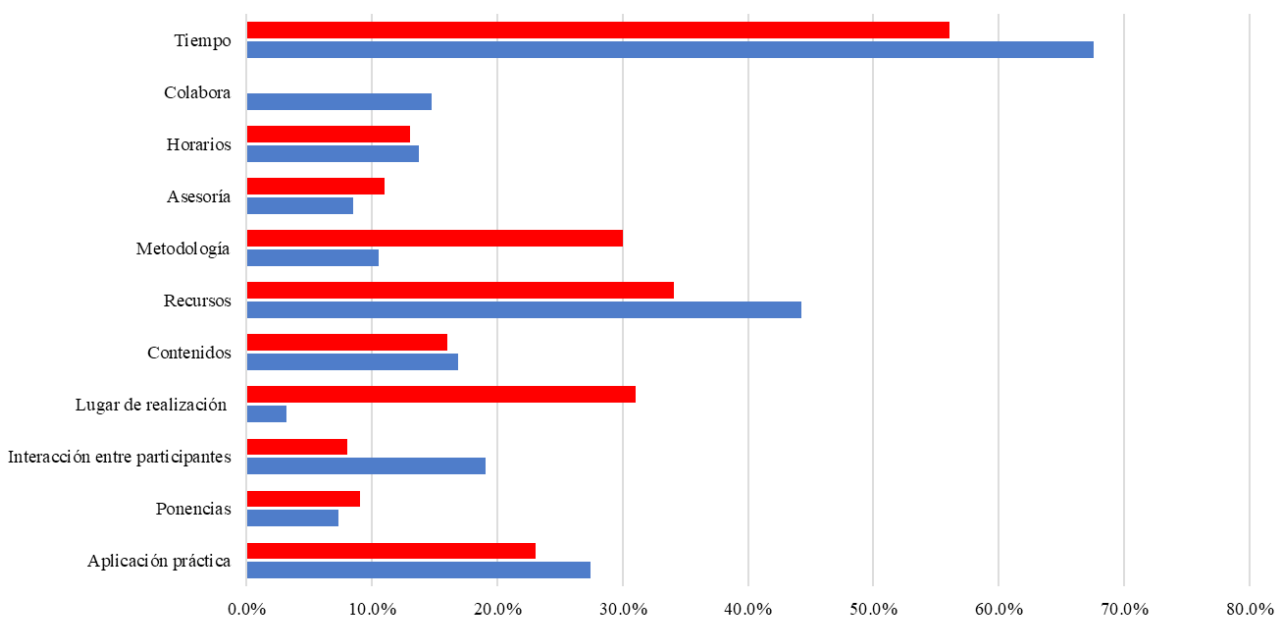
La labor de *la asesoría* es observada y apreciada por su presencia en todo el proceso en autoformación (12,6%). En la misma medida en CP (12,0%) aunque los asistentes no perciben su presencia, pero sí reconocen su papel en el diseño y organización de la actividad.



Por último, los *horarios*, es el factor apreciado en menor grado y las razones de su consideración divergen de una a otra modalidad. En CP (10,0%) se valora que el calendario se fije de forma previa a la realización de la actividad, de manera que los sujetos pueden planificarse de antemano. En autoformación (8,4%) se valora la adaptabilidad a los horarios docentes, para el trabajo individual cada uno selecciona los momentos que dedicará a la formación y en el caso del trabajo en equipo se hace coincidir con los horarios de permanencia en el centro.

A la pregunta «¿Cuáles son los aspectos que podrían mejorar?» se obtienen los resultados incluidos en la figura 2:

FIGURA 2. ASPECTOS DE LA FORMACIÓN QUE PODRÍAN MEJORAR



	Aplicación práctica	Ponencias	Interacción entre participantes	Lugar de realización	Contenidos	Recursos	Metodología	Asesoría	Horarios	Colabora	Tiempo
■ CP	23.1%	9.0%	8.1%	31.0%	16.0%	34.1%	30.0%	11.0%	13.1%	0.0%	56.0%
■ AUTOFORMACIÓN	27.4%	7.3%	19.0%	3.2%	16.9%	44.3%	10.6%	8.5%	13.8%	14.8%	67.6%

Fuente: Elaboración propia.

El aspecto a mejorar que con más frecuencia señalaron los participantes, es la falta de *tiempo*, pero los argumentos difieren de una modalidad a otra. En autoformación los encuestados declaran que necesitan más tiempo (67,6%) ya que el proceso de aprendizaje supone un esfuerzo añadido a las muchas obligaciones en las que se ven envueltos a lo largo del curso, lo que les genera una sensación de desasosiego; posiblemente se deba a que se plantean muchos objetivos para el periodo de formación previsto y disponen de lapsos de tiempo muy limitados para alcanzarlos, es decir, para dedicar a la formación, al trabajo conjunto, a la reflexión compartida y a la aplicación; además, demandan la ampliación de las horas destinadas al apoyo formativo externo. Las respuestas dadas en CP (56,0%) hacen referencia a la necesidad de ampliar las sesiones de formación debido a que les falta tiempo para asimilar los contenidos; el origen del problema se encuentra en que este tipo de actividades trata de ofrecer a los asistentes la máxima información sobre una temática dada en un determinado número de sesiones, pero no todos la asimilan al mismo ritmo ya que los grupos están integrados por individuos con distinto origen y nivel de competencia, y en ocasiones, o bien no da tiempo a ofrecer todos los contenidos o a algunos integrantes no les da tiempo a asimilarlos.

Por lo que atañe a los *recursos* tanto en autoformación (44,3 %) como en CP (34,1 %) las respuestas de los participantes revelan las consecuencias de la falta de inversión en educación de los últimos años. La disponibilidad de recursos para formación en los CEP (materiales, tecnológicos, técnicos y humanos) es mayor que en los centros educativos ordinarios, es por ello por lo que la necesidad de recursos es más patente en autoformación.

La *aplicación práctica* registra valores muy similares tanto en CP (23,1%) como en autoformación (27,4%), en esta última modalidad es donde mejor se valora la aplicación práctica de la formación, como se observa en la figura 1, por lo que probablemente esto explica que su valor sea ligeramente más alto que en CP, debido a que los participantes son más conscientes de la necesidad de poner en práctica los conocimientos adquiridos; esta preocupación respaldaría que un número mayor de participantes lo consideren como un aspecto a mejorar.

Un razonamiento similar al anterior justifica que el valor registrado en la necesidad de mejorar la *interacción entre participantes* sea mayor en autoformación (19,0%), dado que los docentes son más conscientes de dicha necesidad en esta modalidad que en la de CP (8,1%), sobre todo porque la colaboración entre compañeros es un aspecto fundamental para garantizar el éxito de las FC y los GT, véase figura 1.

En cuanto a las respuestas recopiladas en torno a los *contenidos* son muy similares tanto en CP (16,0%) como en autoformación (16,9%) haciendo referencia a que los contenidos sean más concretos y se ajusten a las necesidades educativas del profesorado.

Llama la atención que se ha reducido el porcentaje de participantes (14,8%) contrarios a *Colabora* (entorno virtual de trabajo bajo el modelo de las webs 2.0 que ofrece un espacio de aprendizaje colaborativo y cuyo uso es obligado únicamente en las modalidades de autoformación). El uso de esta plataforma suscitó mucho rechazo en sus comienzos, y con las respuestas recogidas se confirma que aún hoy en día todavía un pequeño porcentaje de participantes proponen la eliminación del uso de esta plataforma como elemento de mejora.

A propósito de los *horarios*, en las dos opciones formativas son considerados en similar proporción, pero los argumentos de mejora dados son diferentes. En autoformación (13,8%) se reclama fijar de antemano un horario evitando sus modificaciones; los cambios de fecha en este tipo de modalidad suelen ser bastante frecuentes debido a que la proximidad entre los participantes permite atender a las diferentes casuísticas que acontecen en el centro, posponiendo o adelantando reuniones que, si bien se realizan en base al interés general, ello no evita que algunos individuos resulten agraviados. En otro orden de ideas, en CP (13,1%) se reclama que los horarios de formación se integren dentro de las horas lectivas, adaptando la jornada laboral para permitir la asistencia a cursos de formación; también, se reclama la compatibilidad entre la asistencia a los citados cursos y el trabajo, dado que la mayoría de las formaciones tienen lugar en horario de tarde excluyendo de la oferta al profesorado que trabaja en esa franja (conservatorios, escuelas de idiomas, etc.).

Respecto a la *metodología*, al analizar las respuestas observamos que los participantes de CP (30,0%) son los menos satisfechos con este aspecto, entre sus inconvenientes señalan: algunos ponentes transmiten sus conocimientos de forma unidireccional no empleando metodologías activas y participativas que involucren a los formados; el abuso de la transmisión por vía oral provoca que algunos contenidos se pierdan; se frena el pensamiento crítico en los formados; y en los grupos muy numerosos se pierde la atención causando aburrimiento y distracción. En autoformación (10,6%) las mejoras reclamadas están en la línea de mejorar el trabajo cooperativo y la puesta en práctica de ejemplos reales.

En cuanto a las *asesorías* desde la CP (11,0%), donde son menos visibles, el profesorado solicita su presencia y que estas realicen un mayor seguimiento de sus progresos. Igualmente, en autoformación (8,5%) se demanda que exista un mayor seguimiento y feed-back por parte de las asesorías.

Las mejoras demandadas en relación con las *ponencias*, tanto en autoformación (7,3%) como en CP (9,0%), hacen referencia a que los ponentes se centren en la práctica y desarrollen dinámicas activas que impliquen a todos los participantes.

Por último, en referencia al *lugar de realización*, comprobamos la gran diferencia entre autoformación (3,2%) debido a que solo un reducido número de docentes no considera positivo que se realice en su lugar de trabajo; y CP (31,0%) donde los participantes desapruaban las instalaciones del CEP de Málaga y destacan la dificultad para desplazarse hasta esta institución, sobre todo en el caso de los municipios más alejados de la capital.

#### 4. CONCLUSIONES

Las conclusiones de esta investigación realizada en el CEP de Málaga permiten considerar aspectos que pueden facilitar la toma de decisiones, a nivel político y técnico, en cuanto a las modalidades formativas que se deben promover desde este tipo de instituciones. Los resultados obtenidos ameritan su difusión en el resto de CEP de Andalucía e incluso en el ámbito nacional. Si bien la ordenación de la educación permanente en el marco nacional posee sus propias especificidades, en todo el territorio se comparte la necesidad de optimizar los limitados recursos económicos destinados a la formación continua. A pesar de que la autoformación po-

dría suponer menores costes que la formación presencial, es necesario asegurar que este modelo formativo reporte efectos positivos al profesorado y por consiguiente a las organizaciones que lo implementan.

Tras analizar los datos obtenidos con las respuestas cerradas, se observa que muestran diferencias estadísticamente significativas dependiendo de la opción seleccionada y se verifica que todas las valoraciones son ligeramente más altas en autoformación. La evaluación de la organización de la actividad en esta modalidad está caracterizada por que es el individuo junto con el grupo el que decide los momentos que dedicará a su proceso de aprendizaje, el cual tiene lugar en un contexto próximo como es el propio centro educativo que le brinda recursos formativos inmediatos y accesibles. Los objetivos y los contenidos son recogidos en un proyecto que parte del análisis conjunto de la realidad para dar respuesta a unas necesidades formativas concretas. Por tanto, esto permite que la actividad responda a las expectativas iniciales de los participantes, quienes la consideran esencial para mejorar su práctica profesional. Este tipo de formación propicia la interacción entre los sujetos y saca al docente del ostracismo de su aula para compartir inquietudes con sus iguales, potenciando el trabajo colaborativo y desplegando una metodología activa y cooperativa que los involucra a todos. En la investigación de Pérez (2018) sobre autoformación, se demuestra que las metodologías que promueven el aprendizaje autónomo, horizontal y colaborativo resultan más atractivas y más efectivas para el cambio de las prácticas educativas. Por otro lado, el apoyo formativo dado a la autoformación genera una inercia muy significativa en el proceso de investigación-acción e impulsa al grupo a superar los escollos que frenan su progreso, dando feed-back sobre la ejecución y propiciando el aprendizaje activo y la resolución de problemas. La asesoría es percibida con mayor cercanía debido a un contacto constante que se inicia con la redacción del proyecto, prosigue con un seguimiento de su desarrollo y finaliza con el reconocimiento del proceso seguido por cada docente. Como refiere Imbernón (1996) esta modalidad de formación permite que los profesores alcancen sus objetivos y satisfagan sus necesidades de aprendizaje, ya que el docente aprende utilizando como estrategias formativas la confrontación reflexiva de su práctica en un entorno compartido con sus iguales. Todo ello repercute en un mayor grado de satisfacción y en consecuencia los docentes recomendarían esta modalidad a otros.

A la luz de los resultados obtenidos con las preguntas abiertas, llegamos a la conclusión de que la administración educativa, en materia de formación del profesorado, debe: facilitar recursos y tiempo a sus docentes para permitir su desarrollo profesional a través de la formación; diseñar actividades con transferencia al puesto de trabajo; contratar ponentes que desarrollen metodologías dinámicas y participativas; seleccionar contenidos que respondan a las necesidades formativas de los docentes; favorecer el trabajo colaborativo entre los sujetos y el intercambio de experiencias; acercar la formación a los centros educativos para que cobren protagonismo como espacios para el aprendizaje docente; y asegurar el seguimiento y tutorización de los progresos del profesorado durante la formación.

Como ya hemos apuntado anteriormente, esta investigación respalda la adecuada dirección de las políticas adoptadas en educación permanente del profesorado en Andalucía, la autoformación constituye la opción con mejor valoración por parte de quienes deciden realizar algún tipo de formación, la necesidad de los profesores de desarrollarse profesionalmente surge no sólo a partir de inquietudes personales sino también de la necesidad de resolver grupalmente los problemas de su contexto escolar. No obstante, la formación presencial también obtiene notables valoraciones lo que nos debe llevar no solo a defenderla sino a mejorarla. En este sentido establece Vezub (2015) que los docentes cuando seleccionan una modalidad u otra manifiestan su particular modo de entender la formación, de cubrir sus intereses y las necesidades individuales y grupales de su contexto inmediato.

Con el propósito de seguir desarrollando esta línea de investigación se está trabajando en un análisis comparativo entre ambas modalidades, en relación con la transferencia, para comprobar la eficacia de cada una, identificando en qué medida los aprendizajes logrados con la formación se evidencian en la práctica docente una vez que finaliza y determinando qué factores favorecen u obstaculizan el proceso. Otra línea de investigación futura reside en determinar qué aspectos del diseño y desarrollo de una formación aseguran una mayor eficacia en la transmisión de aprendizajes al puesto de trabajo.

## 5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANEAS, C., SÁNCHEZ, J. & SÁNCHEZ, E. (2018): "Diseño y validación de dos cuestionarios dirigidos a evaluar la eficacia de la formación del profesorado", en *Docencia e Investigación*, núm. 28, págs. 50-76. Recuperado de <https://revista.uclm.es/index.php/rdi/article/view/1715>.

- BANDEIRA, W. (2001): "Factores caracterizadores de centros educativos eficaces", en *Bordón*, vol. 53, núm. 2, págs. 175-184.
- BARQUÍN, J. (2014): *Informe sobre el profesorado de Andalucía y la formación permanente*. Informe Inédito. EVACENPRO (Estudio sobre la evaluación de los centros de Andalucía). Junta de Andalucía.
- COSTA, A. (2015): "Los movimientos de renovación pedagógica, las reformas y la formación del profesorado en España", en *Reformas educativas y formación de profesores*, págs. 171-194. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Decreto 93/2013, de 27 de agosto, por el que se regula la formación inicial y permanente del profesorado en la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como el Sistema Andaluz de Formación Permanente del Profesorado. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, núm. 170 de 30 de agosto de 2013, págs. 6-50. <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2013/170/BOJA13-170-00142.pdf>.
- DÍAZ, L. A. (2016): "Políticas de la Unión Europea en materia de formación continua del profesorado", en CARRILLO, I. (ed.): *Democracia y Educación en la formación docente*, vol. 1, págs. 305-311. Barcelona: Universitat de Vic-Universitat Central de Catalunya. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5789084>.
- ELLIOT, J. (2010): "El «estudio de la enseñanza y del aprendizaje»: una forma globalizadora de investigación del profesorado", en *Revista interuniversitaria de formación del profesorado*, núm. 68, págs. 223-242. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3276062>.
- Estadísticas - Recursos Humanos del Sistema Educativo en Andalucía - Consejería de Educación*. (2018, septiembre). Recuperado 27 de octubre de 2018, de <http://www.juntadeandalucia.es/educacion/webportal/web/estadisticas/recursos-humanos-del-sistema-educativo-en-andalucia/-/libre/detalle/14Li/datos-avance-2017-2018-menu-recursos-humanos>.
- GARCÍA, E., COLÉN, M. T., MAURI, T., RABADÁN, J. M., MELLADO, V., PÉREZ, J. I. F., HERNÁNDEZ, I. C. (2001): *La formación del profesorado: Proyectos de formación en centros educativos*. Barcelona: Grao.
- HERNÁNDEZ, R., FERNÁNDEZ, C. & BAPTISTA, P. (2014): *Metodología de la Investigación* (6.ª edición). México: McGraw Hill.
- IMBERNÓN, F. (1996): "La formación en los centros educativos: ¿tendencia o moda?", en *Aula de innovación educativa*, núm. 46, págs. 43-46.
- IMBERNÓN, F. (2002): "Reflexiones globales sobre la formación y el desarrollo profesional del profesorado en el Estado español y Latinoamérica", en *Educación*, núm. 30, págs. 15-25.
- IMBERNÓN, F. (2006): "Actualidad y nuevos retos de la formación permanente", en *Investigación educativa*, vol. 8, núm. 2, págs. 1-11. Recuperado de <http://redie.uabc.mx/vol8no2/contenido-imbernon.html>.
- IMBERNÓN, F. (2012): "Un nuevo desarrollo profesional del profesorado para una nueva educación", en *Ciencias Humanas*, vol. 12, núm. 19, págs. 75-86. Recuperado de <http://www.revistas.fw.uri.br/index.php/revistadech/article/view/343>.
- IMBERNÓN, F. (2017): *Ser docente en una sociedad compleja: La difícil tarea de enseñar*. Barcelona: Grao.
- Instrucción 17/2017, de 1 de septiembre, de la Dirección General del Profesorado y Gestión de Recursos Humanos para el desarrollo de la formación en centro para el curso 2017/2018*. <http://www.adideandalucia.es/normas/instruc/Instruccion17-2017FormacionCentros17-18.pdf>.
- Instrucción 18/2017, de 1 de septiembre, de la Dirección General del Profesorado y Gestión de Recursos Humanos para el desarrollo de grupos de trabajo para el curso 2017/2018*. <http://www.adideandalucia.es/normas/instruc/Instruccion18-2017GruposTrabajo17-18.pdf>.
- JARAUTA, B., COLÉN, M. T., BARREDO, B. & BOZU, Z. (2014): "La formación permanente del profesorado en Cataluña: análisis de los referentes legales", en *Bordón*, vol. 66, núm. 4, págs. 87-101. DOI: <https://doi.org/10.13042/bordon.2014.66407>.
- MARCELO, C. (1999): *Formación del profesorado para el cambio educativo*. Barcelona: Promociones y Publicaciones Universitarias, PPU.
- MARTÍN, E. (2005): *La formación en centros: un modelo de formación permanente para equipos docentes*. Valencia: Nau Llibres.
- MURILLO, F. J. & KRICHESKY, G. J. (2018): "La colaboración docente como factor de aprendizaje y promotor de mejora. Un estudio de caso", en *Educación XXI*, vol. 21, núm. 1, págs. 135-156. DOI: <https://doi.org/10.5944/educxx1.20181>.
- Orden de 31 de julio de 2014, por la que se aprueba el III Plan Andaluz de Formación Permanente del Profesorado. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, núm. 170 de 2 de septiembre de 2014, págs. 9-34. <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2014/170/BOJA14-170-00117.pdf>.
- PÉREZ, Á. (2017): *Pedagogías para tiempos de perplejidad. De la información a la sabiduría*. Rosario: Homo Sapiens.
- PÉREZ, L. (2018): "El grupo de trabajo como estrategia de formación permanente del profesorado", en *Aula de Encuentro*, vol. 20, núm. 1, págs. 4-25. DOI: <https://dx.doi.org/10.17561/ae.v20i1.1>.
- PÉREZ, R., LÓPEZ, F., PERALTA, M. D. & MUNICIO, P. (2000): *Hacia una educación de calidad: Gestión, instrumentos y evaluación*. Madrid: Narcea Ediciones.
- Resolución de 12 de septiembre de 2017, de la Dirección General de Profesorado y Gestión de Recursos Humanos, por la que se determina el desarrollo de las líneas estratégicas de formación del profesorado establecidas en el III Plan Andaluz de Formación Permanente del Profesorado y la elaboración de los proyectos de formación para el

curso 2017/18. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, núm. 183 de 22 de septiembre de 2017, págs. 120-123. [https://www.juntadeandalucia.es/boja/2017/183/BOJA17-183-00004-16056-01\\_00121177.pdf](https://www.juntadeandalucia.es/boja/2017/183/BOJA17-183-00004-16056-01_00121177.pdf).

SANTOS, M. Á. (2010): “La formación del profesorado en las instituciones que aprenden”, en *Interuniversitaria de formación del profesorado*, núm. 68, págs. 175-200. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3276058>.

VALLE, J. M. (2017): “La formación inicial del profesorado según la Unión Europea”, en *Nueva Revista*, núm. 141, págs. 32-50. Recuperado de <https://reunir.unir.net/handle/123456789/5235>.

VEZUB, L. F. (2013): “Hacia una pedagogía del desarrollo profesional docente. Modelos de formación continua y necesidades formativas de los profesores”, en *Páginas de Educación*, vol. 6, núm. 1, págs. 97-124. DOI: <https://doi.org/10.22235/pe.v6i1.535>.



## ¿Qué factores aumentan la aprobación al gobierno en un proyecto de infraestructura urbana? La construcción de la Línea 3 del Tren Ligero en el Área Metropolitana de Guadalajara, México

### *Which factors improve public acceptance of government in an urban infrastructure project? Building the Line 3 of the Light Rail in Guadalajara Metropolitan Area, Mexico*

Fernando Calonge Reillo  
Universidad de Guadalajara (México)  
ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-1788-2954>  
fercalonge@yahoo.es

#### **NOTA BIOGRÁFICA**

Fernando Calonge Reillo es Doctor en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. En la actualidad es profesor investigador de la Universidad de Guadalajara, México, e integrante del Sistema Nacional de Investigadores (CONACyT México) en su nivel I. Sus líneas de investigación son las dimensiones sociopolíticas de las infraestructuras de transporte.

---

#### **RESUMEN**

El papel de los grandes proyectos de infraestructuras urbanas es cada vez más importante a escala global y en la región latinoamericana. Con la implementación de esquemas de gobernanza urbana, es fundamental conocer cómo la ciudadanía evalúa la actuación gubernamental en este tipo de inversiones. Este artículo se basa en los resultados de una encuesta aleatoria desarrollada en el Área Metropolitana de Guadalajara, México. Sus principales resultados subrayan cómo la mejora de los mecanismos participativos y la reducción de los impactos directos a los vecinos, son las dimensiones más decisivas que coadyuvan a la aprobación de la actuación gubernamental.

#### **PALABRAS CLAVE**

Megaproyectos; Opinión ciudadana; Políticas de transporte; Transporte masivo.

---

#### **ABSTRACT**

The role of megaprojects is increasingly outstanding both in a global scope and in the Latin-American region. With the deepening of urban governance, it is crucial to consider how citizens assess government performance in this kind of investments. This paper analyzes the results of a random survey conducted in Guadalajara Metropolitan Area, Mexico. The main results point that the enhancement of public participation and the compensation of the building impacts are the two most important factors in determining citizens' approval of government action.

#### **KEYWORDS**

Citizenship assessment; Mass Transit; Megaprojects; Transportation Policy.

## SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. LA GOBERNANZA URBANA Y LOS CONDICIONANTES DE LA OPINIÓN CIUDADANA. 3. CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN Y METODOLOGÍA. 4. RESULTADOS. 4.1. EXPOSICIÓN A LOS IMPACTOS DE LA OBRA. 4.2. LA OPINIÓN GENERAL SOBRE LA OBRA. 4.3. LA OPINIÓN SOBRE LA INFLUENCIA DE LA OBRA EN LA COLONIA. 4.4. LA PARTICIPACIÓN EN LA DETERMINACIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS URBANAS. 5. CONCLUSIONES.

## 1. INTRODUCCIÓN

Las inversiones en infraestructuras urbanas desempeñan un papel preponderante en los destinos de las metrópolis actuales. Distintos factores influyen en esa importancia: la creciente competencia en una escala global que se plantea entre las principales ciudades; la pretensión de dinamizar las economías urbanas; la respuesta a los crecimientos poblacionales acelerados que se dan en las ciudades de los países en desarrollo, etc. Con estas inversiones, al cabo de pocos años, se producen transformaciones de gran calado que alteran las dinámicas de sectores muy amplios de la metrópolis (Flyvbjerg, 2014: 6).

La importancia creciente de las formas de administración basadas en la gobernanza, con la descentralización del poder y su reparto a lo largo de distintos sectores de la ciudadanía (Dávila y Brand, 2012: 90), impone otros retos al papel de los gobiernos en la planificación, construcción y administración de este tipo de infraestructuras. En especial, se hace cada vez más necesario reparar en cómo estos proyectos se socializan y son recibidos por parte de la ciudadanía.

Este artículo analiza algunos condicionantes que influyen en la forma como los ciudadanos evalúan el papel de los distintos niveles de gobierno en la planificación y construcción de estas infraestructuras. En especial aborda cómo la ciudadanía aprecia la actuación gubernamental en el caso concreto de la construcción de la Línea 3 del Tren Ligero en el Área Metropolitana de Guadalajara, México (L3TL). El propósito es contribuir al debate existente sobre los condicionantes de la opinión ciudadana a la hora de evaluar este tipo de grandes proyectos urbanos. En particular, los resultados destacan la importancia que tiene mejorar los procesos participativos previos, y el cuidado en minimizar los impactos durante la construcción, para garantizar un mayor apoyo en el desarrollo de esta infraestructura.

Para hacerlo se sitúan teóricamente las actuales formas de gestión basadas en la gobernanza urbana, enfatizándose el papel que desempeñan los procesos participativos. Dentro de esta tendencia general, se discutirá específicamente el desarrollo de los procesos de comunicación y recepción de discursos alrededor de la construcción de infraestructuras, y se repasarán algunos condicionantes que se han señalado que inciden en la contingente valoración pública de este tipo de inversiones. En un segundo momento se presentan los principales resultados de la encuesta, organizados en cuatro dimensiones que condicionan la evaluación ciudadana sobre el papel de los gobiernos en la implementación de infraestructuras: la exposición a los impactos negativos derivados de la construcción de la obra, la percepción ciudadana sobre cómo la obra altera y alterará las dinámicas locales en el entorno, la valoración general de la ciudadanía sobre la conveniencia de la obra, y el grado como se involucra y participa en su gestión. Las conclusiones finales mostrarán la importancia que se debe dar a los procesos participativos, y la necesidad de aminorar y compensar los impactos directos que se sufren como los dos medios que mejor explican la aprobación de la ciudadanía sobre la actuación gubernamental en la implementación de grandes infraestructuras.

## 2. LA GOBERNANZA URBANA Y LOS CONDICIONANTES DE LA OPINIÓN CIUDADANA

La construcción de grandes proyectos de infraestructura urbana es objeto de la atención pública por la dimensión de las consecuencias que acarrea para la vida de los habitantes de las metrópolis. Dada la polémica que suele rodear este tipo de obras, se insiste en la necesidad de cuidar su gestión y en general la forma como se insertan dentro de la más general gobernanza urbana (Flyvbjerg, 2009: 353).

Los esquemas de gobernanza son claves para entender la relación entre las instituciones, la ciudadanía, y la implementación de proyectos de intervención urbana. En términos más generales, la gobernanza ha significado abandonar tradicionales procesos verticales de toma de decisiones, para apostar por afrontar la gestión desde la interdependencia entre distintos tomadores de decisiones en procesos más horizontales y que intentan incluir a amplios espectros de la ciudadanía (Sack, 2011: 47; Bakker, 2010: 45). Esta preten-

sión de romper esquemas verticales ha acarreado acercar la toma de decisiones al ámbito local y comunitario (Manzi et al., 2010: 19), y ha concluido con la instauración de fórmulas institucionalizadas de gobernanza urbana (Stren y Polese, 2000: 17).

La participación ciudadana adquiere una gran importancia en la puesta en marcha de estos procesos de gobernanza urbana porque garantiza una amplia implicación de un variado número de actores en la toma de decisiones. Mejorar los procedimientos de participación incide en el éxito y en la apropiación de las distintas políticas e inversiones (Allen y Lloyd Jones, 2010: 68), y en la formación de las actitudes de los ciudadanos respecto a sus gobiernos y sus iniciativas (Jordhus-Lier, 2015: 172; Kash e Hidalgo, 2014). De ahí que se insista en la necesidad de institucionalizar estos procesos de participación, para evitar que queden como puntuales episodios de consulta (McCright y Clark, 2006: 203)

Sin embargo, se han constatado serias dificultades para la materialización de la gobernanza que alentarían los recelos y reparos sobre las inversiones en infraestructura urbana. En primer lugar se indica que proyectos de gran envergadura como el que es objeto de análisis en este artículo, suelen entenderse desde las urgencias de perder las inversiones prometidas lo que propende a generar procesos poco claros y abiertos (Smith, 2010: 206; Flyvbjerg, 2005: 20). Asimismo, se insiste en las dificultades por canalizar adecuadamente todos los intereses ciudadanos, y no sólo los socialmente hegemónicos (Manzi et al., 2010: 22; Bon, 2015: 228; Norton, 2002: 136).

Existen dificultades específicas a la implantación de la gobernanza urbana dentro de la región latinoamericana. En este contexto, es especialmente fuerte la tradición tecnocrática y autoritaria en la planificación de las infraestructuras (Keck, 2002: 170; da Silva, 2010: 220; Moreno Carranco, 2013: 187) lo que impide la apertura de los procesos participativos. En específico, la persistencia de estas formas de entender la relación entre gobernantes y gobernados, acarrea frecuentes intentos por cooptar determinadas capas de población, especialmente las más vulnerables o deja las experiencias participativas en llanas campañas informativas (Valenzuela, 2013: 108), Además, hay que consignar la gran debilidad institucional que impide que se formalicen y rutinicen los procesos participativos (Bakker, 2010: 29) y que la participación quede instalada definitivamente en la agenda urbana.

La comprensión y evaluación que realizan los ciudadanos de la actuación gubernamental en la implementación de infraestructura urbana es muy importante para una efectiva implantación de la gobernanza urbana. Desde una postura crítica, pero algo simplificadora, la literatura ha enfatizado el sentido ideológico que acarrea buena parte de las estrategias de comunicación gubernamentales y del propio despliegue de las infraestructuras. Especialmente relevante para el contexto de un país en desarrollo, se ha subrayado cómo el intento por dominar a poblaciones y territorios «atrasados» y marginados se ha realizado a través ciertos relatos sobre la modernización y el progreso (Kaika y Swyngedouw, 2000: 125; Siemiatycki, 2005: 30). La infraestructura, en su papel de elemento modernizador (Schot, 2003: 257), habría sido un arma ideológica muy importante (Dupont, 2011: 544), en la medida en que prometía mejorar los estándares de vida y las libertades (Larkin, 2013: 332), en que conseguía acallar posibles voces disidentes (Siemiatycki, 2006: 287), o en que implementaba exhibiciones públicas de dominio y superioridad tecnológicas difíciles de resistir (Anand, 2011: 547; Larkin, 2008: 39).

Aunque algunos de estos estudios asumen la naturaleza contingente y abierta a disputa de esa comunicación de significados y experiencias a través de la infraestructura (Harvey, 2012), prevalece un tipo de análisis que establece que la capacidad de los estados para desplegar determinadas infraestructuras es equivalente con su capacidad por incidir en el estado de opinión y en las evaluaciones de los ciudadanos. Frente a estos análisis, se propone aquí partir de la perspectiva crítica en teoría de la comunicación, que insiste en la necesidad de atender mucho más de cerca a los procesos de apropiación, decodificación y discusión de los mensajes por parte de los públicos receptores (Mattelart y Mattelart, 1997: 34-41). En nuestro caso, no se puede tomar la opinión ciudadana como un hecho que responde necesariamente a las formas infraestructurales establecidas o a las estrategias de comunicación de los estados. Al contrario, se propone prestar atención al sentido contingente de la formación de la opinión ciudadana (Valentin y Bougs, 2013: 563) como consecuencia de los variados procesos de apropiación e interpretación (Humphrey, 2003: 43; Bunnell, 2002: 1687). En particular, este artículo intentará explorar algunos factores y condicionantes que pueden incidir en esa variabilidad de la opinión ciudadana.

Así, se ha indicado que la atención selectiva que la ciudadanía presta a determinadas campañas gubernamentales (Janse y Konijnendijk, 2007: 35), que la intercesión de los intereses propios que pueden ser dañados por aquellos intereses supuestos que la obra pretende alentar (Ruming, 2014: 261), que la confianza depositada en el gobierno para aceptar o controvertir sus mensajes (Battaglia et al., 2014: 798; Marincioni y Appiotti, 2009: 864), o que el fallo en los propios canales gubernamentales de transmisión de la información



(Bon, 2015: 45), son otros tantos factores que inciden en la gran variabilidad como finalmente pueden ser descodificados los mensajes prendidos de la infraestructura urbana.

A la hora de revisar la formación de la opinión pública, pueden establecerse varios condicionantes que inciden en esta variabilidad. En los países latinoamericanos y en desarrollo es preciso contar con las formas habituales de prestación de la infraestructura urbana para conocer la predisposición que pueden guardar los habitantes hacia estas infraestructuras modernizadoras. El enfoque autoritario y tecnocrático que ya se ha comentado en la implementación de infraestructuras condiciona que buena parte de la ciudadanía albergue amplios recelos en los momentos en que los gobiernos impulsan los proyectos de modernización a través de la construcción de infraestructuras (Khan, 2006: 88). Esos recelos integran sospechas de que las nuevas infraestructuras van a favorecer a los inversores e intereses internacionales (Dalakoglou, 2010: 138; Paget-Seekins, 2015: 118), de que las necesidades locales seguirán quedando insatisfechas (Turner, 2012: 51) o de que las formas de vida e identidades locales quedarán amenazadas (Pérez Negrete, 2016: 343; Novy y Peters, 2013: 250; Grove, 2009: 214).

La resistencia se agudiza en el instante en que el inicio de la construcción de la infraestructura abre una serie de incomodidades a las poblaciones que conviven con las obras. Así, las afectaciones al entorno construido próximo a los residentes (Barker, 2005: 710) o el deterioro ambiental que suele comportar la construcción de magaproyectos (Evans, 2002: 16), motivan la oposición de buena parte de la población frente a las actuaciones gubernamentales.

Los ciudadanos pueden valorar negativamente la acción de los gobiernos, si antes anticipan que su día a día en sus colonias y vecindarios va a verse negativamente alterado. Así puede suceder con las infraestructuras que ponen en marcha procesos de «gentrificación» que desplazan a las poblaciones pobres locales (Manzi, 2010: 44), que agudizan las brechas y las fracturas sociales y espaciales entre colonias adineradas y colonias marginadas (Levine, 2000: 134), o que suprimen comercios populares y a veces informales que son fundamentales para el abasto cotidiano de los hogares (Turner, 2012: 51). En cualquiera de estos casos, la evaluación de los cambios futuros que sobrevendrán con la construcción de la infraestructura es sentida como una pérdida de autonomía (Hess, 2009: 54) que pone en marcha procesos de oposición frente a las actuaciones del gobierno.

Por otro lado, los ciudadanos también pueden prever que la construcción de la infraestructura traiga consecuencias favorables para los vecindarios donde desarrollan su cotidianidad. Así ha sucedido con ciertas inversiones en infraestructuras de transporte masivo, que en muchos casos son aprobadas porque se prevé que mejorarán las conexiones y la inclusión del vecindario en el resto de la metrópolis (Grieco, 2015: 93; Brodzinsky, 2014: 78). Así, es habitual que, ante las noticias de la implantación de nueva infraestructura en sus entornos, los vecinos realicen procesos de evaluación en donde analizan minuciosamente los beneficios y perjuicios que puede tener la construcción de la infraestructura (Dietz y Atkinson, 2005: 446).

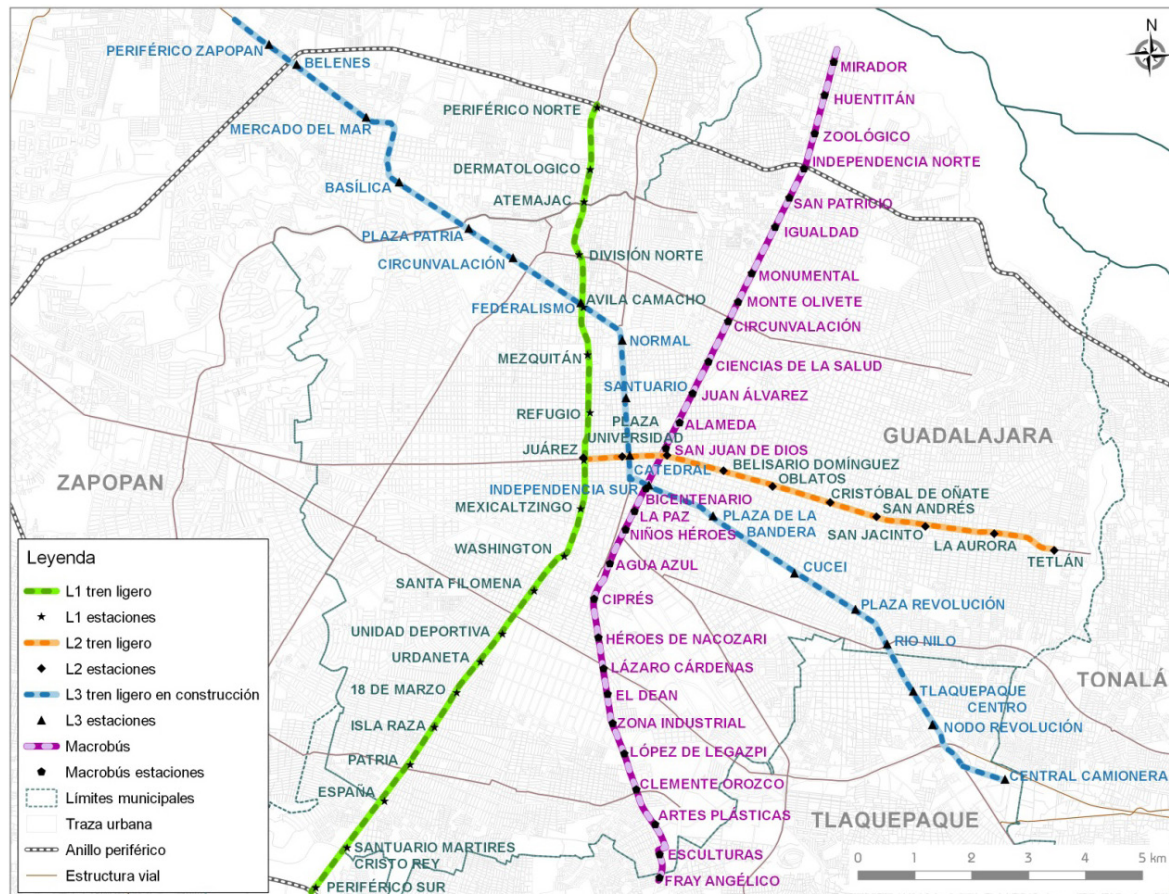
Entre las condiciones que se ha identificado como claves para obtener mejores niveles de valoración ciudadana está la apertura de procesos participativos, como quedaban implicados en los nuevos esquemas de gobernanza urbana. Así, si los procesos son verdaderamente participativos, y se extienden a aspectos de la formación de las políticas de infraestructuras (Keck, 2002: 184; Schneier-Madanes, 2005: 165), pueden acarrear un mayor apoyo a las actuaciones gubernamentales, y esto por varias razones. En primer lugar la participación ciudadana puede garantizar futuros abastos de los servicios urbanos a las poblaciones especialmente más vulnerables, con lo que se puede lograr así una mayor aceptación de la infraestructura (Evans, 2002: 15). En segundo lugar, la mejora de la participación ciudadana suele darse vis a vis con un fortalecimiento de las administraciones locales (Marincioni y Appiotti, 2009: 864), lo que refuerza el sentido de cercanía y utilidad de la obra. Finalmente, la participación ciudadana reiterada mejora los procesos de retroalimentación de las administraciones y también de los cuerpos de técnicos con la ciudadanía, lo que garantiza poder introducir puntualmente mejoras en la planificación y construcción que sean consideradas de utilidad por parte de la población (Schot, 2003: 274; Battaglia, et al., 2014: 797).

En definitiva, los nuevos esquemas de gobernanza urbana implican nuevas formas de afrontar la gestión de las infraestructuras que pueden ser determinantes en la formación de las opiniones de la ciudadanía. El caso latinoamericano, con su dilatada historia de gestión tecnocrática y autoritaria de la implantación de la infraestructura, impone una particularidad que será abordada en este artículo. Contando con las dificultades por implantar en la región la gobernanza urbana, y con los recelos y suspicacias de parte de la ciudadanía ya documentados, se mostrará cómo las mejoras en los procesos de participación, y una atención más cuidadosa hacia las afectaciones que puede implicar para los vecinos son cruciales para explicar variaciones en la evaluación ciudadana de las infraestructuras.

### 3. CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN Y METODOLOGÍA

La L3TL comenzó a construirse en agosto de 2014, y se espera que entre en operación a finales de 2018. Como se observa en el Mapa 1, esta línea complementa la línea 1 del tren ligero, que se terminó de construir en 1989, la línea 2, que entró en operaciones en 1994, y la única línea de BRT existente en la ciudad, el Macrobus, que se inauguró en 2009, como medios de transporte masivo. Su trazado discurrirá en la diagonal noroeste-sureste a lo largo de 21,5 kilómetros, atravesando colonias de muy diferentes características en términos habitacionales y socio-demográficos.

MAPA 1. ESQUEMA DEL TRANSPORTE MASIVO EN EL ÁREA METROPOLITANA DE GUADALAJARA



Fuente: elaboración propia.

La ampliación del transporte masivo en la metrópolis fue muy conflictiva y altamente politizada. Los diferentes partidos políticos proponían medios de transporte y derroteros diferentes, pero con la llegada al poder del Partido Revolucionario Institucional en 2014, tanto a nivel federal como a nivel estatal, se optó por recurrir a la solución más costosa: una tercera línea del tren ligero que discurriera por la referida diagonal. Su presupuesto inicial fue de 0,8 mil millones de euros; sin embargo este montante se ha ido incrementando con el transcurrir de los meses, de manera que pasó a 0,9 mil millones de euros en diciembre de 2015; en septiembre de 2016 la desviación ya alcanzaba los mil millones de euros y en abril de 2018 se hablaba de 1,15 mil millones de euros. Según el estudio de demanda, se prevé que con una reestructuración intensa de rutas de autobuses urbanos en las inmediaciones, la línea pueda alcanzar a captar 164.916 ascensos diarios. Para contextualizar estos datos, hay que señalar que, por ejemplo, el sistema de Macrobus existente, que discurre por la Calzada Independencia y rutas alimentadoras, a lo largo de 16 kilómetros, tuvo un costo de 38 millones de euros, y transportó en 2015 un promedio de 119.150 pasajeros diarios.

La L3TL y el Área Metropolitana de Guadalajara no son ajenos a lo que sucede en la región latinoamericana. Con la excepción de casos aislados de buenas prácticas, como Curitiba, Medellín o Bogotá, los re-

zagos en la construcción de infraestructura urbana se acumulan por decenios y la respuesta gubernamental suele ser titubeante. En particular se constata la realización de inversiones que han beneficiado al automóvil y un olvido reincidente del transporte masivo que sólo en la actualidad se empieza a enmendar. Desde una larga tradición de tecnocracia, autoritarismo y opacidad, las agencias gubernamentales aún no disponen de los mecanismos y las inercias suficientes para el impulso a la infraestructura urbana desde los nuevos esquemas de la gobernanza urbana. La L3TL es a este respecto representativa de la región, por todos los retos que implica para la construcción de infraestructuras de transporte masivo el enfrentar decididamente una mayor participación y aceptación de la ciudadanía afectada.

Los resultados que aquí se presentan provienen de una encuesta que se desarrolló gracias al apoyo de la Convocatoria de Atención a Problemas Nacionales de CONACyT, en el año 2014. La encuesta consta de 800 elementos muestrales aplicados en mayo de 2016 dentro de una franja de 1 kilómetro de distancia respecto al derrotero del tren. Ese tamaño muestral permite establecer generalizaciones al conjunto de la población con un margen de error de +/- 3,46%, para un nivel de confianza del 95%.

Como variables dependientes que sirven para medir la opinión de los ciudadanos sobre la actuación del gobierno, se construyó una escala, que en el cuestionario quedó integrada bajo la siguiente pregunta: *De 0 a 10, siendo 0 nada adecuado, y 10 totalmente adecuado, ¿cómo calificaría las siguientes actuaciones relacionadas con la construcción de la L3TL?* Esta pregunta se aplicó para los siguientes aspectos:

- Información sobre las características de la obra.
- Información sobre el cierre de vialidades.
- Información de impactos ambientales en su colonia.
- Información sobre apoyos del gobierno a los afectados.
- Posibilidad de presentar quejas y denuncias sobre las actividades de la obra.

Para realizar un primer acercamiento a los factores que inciden en los distintos niveles de aprobación de la construcción se ha realizado una comparación de medias de nuestra variable dependiente (calificación de 0 a 10 de las actuaciones gubernamentales) según los valores categóricos de una serie de variables dependientes que más adelante se enumeran. Para comprobar la significatividad de las diferencias de medias se aplicó el estadístico T de Student.

Para profundizar en el análisis de los factores que inciden en la aprobación ciudadana de los distintos componentes de la construcción de la obra se procedió a aplicar diversos modelos de regresión logística binaria. La regresión logística binaria se pregunta por cómo las diferentes variables independientes aumentan o disminuyen la probabilidad de que una variable dependiente dicotomizada tome uno u otro valor. En nuestro caso, la variable dependiente de la *calificación de las actuaciones relacionadas con la construcción de la L3TL* ha sido dicotomizada en aprobado y suspenso; todas aquellas calificaciones que en nuestra escala quedaban 5 y 10 han sido transformadas en aprobado, y el resto en suspenso. Así, la aplicación de la regresión logística binaria para nuestro caso de estudio nos ha permitido identificar cómo los distintos factores aumentaban o disminuían la probabilidad de que los ciudadanos aprobaran la construcción de la referida infraestructura.

Para la identificación de los posibles factores, se ha retomado parte de la indagación teórica realizada que permitía identificar condiciones que influían en la evaluación ciudadana de la construcción de infraestructuras. Estos factores se trasladaron al cuestionario en la forma de las siguientes preguntas:

1. *Exposición a los impactos de la obra.* Variables:
  - Colindar o no colindar con la obra.
  - Percibir impactos durante la construcción en lo relativo a: Vertidos de combustibles, malos olores, vibraciones por obras y maquinaria y presencia basuras y residuos.
2. *Opinión general sobre la obra.* Preguntas:
  - ¿Es necesaria la construcción de la L3TL?
  - ¿Quiénes son los mayores beneficiados de la construcción de la L3TL?
3. *Índice sobre la influencia de la obra en la colonia en el presente y en el futuro.* Construido con los siguientes aspectos y dimensiones de valoración:
  - La seguridad ciudadana.
  - La existencia de parques y áreas verdes.
  - La facilidad para caminar por la colonia.

- La limpieza e imagen de la colonia.
  - La presencia de vecinos en las calles y la animación del barrio.
4. *Participación en la determinación de infraestructuras urbanas.* Variable:
- Participar en reuniones o asambleas de vecinos relacionadas con la construcción.

#### 4. RESULTADOS

Las disputas que han rodeado la construcción de la L3TL todavía continúan, y se trasladan en una pobre valoración de la actuación del gobierno en los diferentes aspectos aquí sometidos a examen, según se aprecia en la Tabla 1.

**TABLA 1. CALIFICACIONES MEDIAS DE LAS DISTINTAS ACTUACIONES GUBERNAMENTALES DE 0 A 10 PUNTOS**

Aspecto de actuación gubernamental	Calificación media
Información características de la obra	5,03
Información cierres vialidades	5,01
Información impactos ambientales en colonia	4,09
Información apoyos a afectados	3,03
Posibilidad presentar quejas	2,91

*Fuente:* elaboración propia.

Las actuaciones que comportan informaciones más genéricas (sobre las características de la obra y los cierres y desvíos en las vialidades) son las que obtienen mejor calificación. Con el resto de aspectos más controvertidos y que se dejan sentir más sobre el día a día de los ciudadanos, las calificaciones bajan considerablemente.

A continuación se analizará con mayor detenimiento qué dimensiones se encuentran detrás de las diferentes valoraciones de la actuación del gobierno. Para ello se realizó una comparación de medias, aplicando la prueba T de Student para establecer la significatividad de los resultados, y se realizaron modelos de regresión logística binaria para intentar comprobar cómo determinadas variables incidían en las opciones de aprobar la gestión gubernamental.

##### 4.1. Exposición a los impactos de la obra

Uno de los factores que debería incidir en una mayor exposición a los impactos de la obra es el ubicarse en la proximidad de su construcción. Sin embargo los resultados obtenidos no indican que este factor sea decisivo para explicar la valoración diferencial sobre la actuación gubernamental. La cercanía a la obra sólo induce diferencias de medias significativas a nivel estadístico en la valoración sobre la información de las características de la obra, y sobre la información de impactos ambientales en la obra, según se aprecia en la Tabla 2.

**TABLA 2. DIFERENCIAS DE MEDIAS SIGNIFICATIVAS EN LAS CALIFICACIONES DE LOS CIUDADANOS A LA ACTUACIÓN GUBERNAMENTAL, SEGÚN DISTANCIA AL TRAZADO**

Aspectos de la actuación gubernamental evaluados por la ciudadanía	Valoración por los ciudadanos que colindan con la infraestructura	Valoración por los ciudadanos que no colindan con la infraestructura	Sig.
Información características de la obra	6,04	4,92	0,003
Información impactos ambientales colonia	4,90	3,99	0,004

*Fuente:* elaboración propia.

Puesto que el plan del gobierno consistía en realizar campañas informativas en un radio de 500 metros respecto al trazado, se comprueba que existen mejores valoraciones sobre cómo se informó de las características de la obra, y sobre los impactos ambientales que existirían en la colonia en aquellos domicilios que colindan con la construcción de la infraestructura y donde sí se tuvo la opción de acudir a dichas campañas.

Las variables que recogen los impactos percibidos en la colonia tienen mucha más influencia en cómo los ciudadanos valoran la actuación del gobierno. La Tabla 3 muestra esa valoración de la actuación del gobierno, para los impactos percibidos que han mostrado tener una mayor influencia en esa misma valoración.

**TABLA 3. DIFERENCIAS DE MEDIAS EN LA CALIFICACIÓN DE LA ACTUACIÓN GUBERNAMENTAL, SEGÚN EL TIPO DE IMPACTO PERCIBIDO EN LA COLONIA QUE INFLUYE MÁS EN DICHA CALIFICACIÓN**

Aspectos de la actuación gubernamental evaluados por la ciudadanía	Tipo de impacto percibido	Valoración media del aspecto de los ciudadanos que sí perciben ese impacto	Valoración media del aspecto de los ciudadanos que no perciben ese impacto	Sig.
Información características de la obra	Vertidos de combustibles	3,98	5,22	0,000
Información cierres vialidades	Vertidos de combustibles	3,73	5,24	0,000
Información impactos ambientales en colonia	Malos olores	2,52	4,33	0,000
Información apoyos a afectados	Vibraciones por obras y maquinaria	2,23	3,41	0,000
Posibilidad presentar quejas	Presencia basuras y residuos	2,05	3,19	0,000

*Fuente:* elaboración propia.

El consignar presencia de vertidos de combustible es el impacto que mayor influencia tiene en cómo se califica de manera diferente la actuación del gobierno tanto en la información de las características de las obras, como en los cierres de las vialidades. No percibir ese impacto, en el primer caso implica otorgar una calificación un 31% superior, y en el segundo implica otorgar una calificación un 40% superior. Los malos olores son el impacto que más influye en que se califique de forma diferente la actuación del gobierno en materia de impactos ambientales (no percibirlos implica otorgar una calificación un 72% superior). El observar vibraciones derivadas de la obra es el impacto más determinante en la calificación que se da a la información sobre los apoyos existentes a los afectados (no observarlas comporta calificar esta actuación con un 53% más de nota). Finalmente, la presencia de basuras y residuos es el impacto más decisivo para evaluar de manera diferente las facilidades dadas en la presentación de quejas (no advertirlas en la colonia sube la calificación media en un 56%).

Por último, se realizó una regresión logística binaria con el objetivo de calibrar de qué manera la percepción de los diferentes impactos aumentaba las opciones de aprobar la actuación del gobierno en sus distintas facetas. Todas las variables aquí analizadas fueron significativas y se integraron en los diferentes modelos explicativos. Los resultados obtenidos se expresan en la Tabla 4.

**TABLA 4. INCREMENTO DE OPCIONES DE APROBAR LA ACTUACIÓN DEL GOBIERNO SEGÚN LA NO EXISTENCIA DE LOS IMPACTOS AMBIENTALES MÁS DETERMINANTES**

Aspectos de la actuación gubernamental	Ausencia de percepción de impacto	Incremento de opciones de aprobar la actuación	Sig.
Información características de la obra	Vertidos de combustibles	1,912	0,007
Información cierres vialidades	Vertidos de combustibles	2,506	0,000

Aspectos de la actuación gubernamental	Ausencia de percepción de impacto	Incremento de opciones de aprobar la actuación	Sig.
Información impactos ambientales en colonia	Malos olores	2,830	0,000
Información apoyos a afectados	Vibraciones por obras y maquinaria	1,996	0,000
Posibilidad presentar quejas	Presencia basuras y residuos	2,058	0,000

Fuente: elaboración propia.

El impacto que mayor influencia ha tenido sobre la calificación de la actuación del gobierno en los distintos aspectos ha sido el advertir malos olores, de manera que no percibirlos comporta multiplicar por 2,830 las opciones de aprobar la actuación del gobierno en materia de información sobre los impactos ambientales en la colonia. También importante ha sido la influencia de la percepción de vertidos de combustibles sobre la calificación de la actuación del gobierno en los cierres de vialidades (no percibir vertidos multiplica por 2,506 las opciones de aprobar la actuación del gobierno en esta materia).

#### 4.2. La opinión general sobre la obra

En nuestro caso la opinión general sobre la obra se midió a través de dos variables, la que señala la opinión de la ciudadanía sobre la necesidad en sí de la infraestructura, y la que indica qué actores serán los más beneficiados por su implementación.

En el primer caso podemos hablar de que quienes piensan que la obra era necesaria, tienden a calificar mejor la actuación del gobierno en sus diferentes aspectos. Todas las diferencias de medias encontradas son estadísticamente significativas, según se observa en la Tabla 5.

**TABLA 5. DIFERENCIAS DE MEDIAS EN LAS CALIFICACIONES DE LOS CIUDADANOS A LA ACTUACIÓN GUBERNAMENTAL, SEGÚN OPINIÓN SOBRE LA NECESIDAD DE LA INFRAESTRUCTURA**

Aspectos de la actuación gubernamental evaluados por la ciudadanía	Valoración media que dan quienes opinan que sí es necesaria la obra	Valoración media que dan quienes opinan que no es necesaria la obra	Sig.
Información características de la obra	5,34	4,52	0,000
Información cierres vialidades	5,36	4,43	0,000
Información impactos ambientales en colonia	4,39	3,57	0,000
Información apoyos a afectados	3,19	2,77	0,044
Posibilidad presentar quejas	3,09	2,62	0,027

Fuente: elaboración propia.

La diferencia más marcada se da en el caso de la valoración sobre la información de los impactos ambientales en la colonia. Aquí, quienes pensaban que la construcción sí era necesaria valoran un 23% mejor la actuación gubernamental que quienes pensaban que la obra no era necesaria. Otra diferencia de medias también resaltable es la que se da en el aspecto de la información de sobre los cierres de las vialidades. Pensar que la obra era necesaria conlleva calificar con un 21% más de nota la actuación del gobierno en este rubro.

Como se ve, las diferencias de medias en este caso son menores que en el caso anterior de la percepción sobre los impactos en la colonia, lo que motiva que en la mayor parte de los casos, esta variable sobre la necesidad de la obra no sea significativa a la hora de entrar en los modelos resultantes de la correlación logística binaria. Sólo ha entrado dentro del modelo la opinión sobre la necesidad de la L3TL en el caso de valorar la información sobre los cierres de vialidades. De esta forma, pensar que la L3TL era necesaria mul-

tipica por 1,735 las opciones de que los ciudadanos aprueben la actuación del gobierno a la hora de proveer información de los cierres de vialidades (sig. 0,002).

La consideración de los principales beneficiarios de la L3TL tiene una influencia modesta a la hora de evaluar la actuación de los distintos niveles de gobierno. Las diferencias más claras se presentaron para quienes respondían que el principal beneficiario iba a ser el gobierno, por lo que los valores de la variable se dicotomizaron entre quienes pensaban que iba a ser este actor el más beneficiado, y quienes optaron por el resto de posibilidades. Como muestra la Tabla 6, todas las diferencias de medias resultaron ser significativas, excepto para el aspecto de la información sobre los impactos ambientales en la colonia.

**TABLA 6. DIFERENCIAS DE MEDIAS EN LAS CALIFICACIONES DE LOS CIUDADANOS A LA ACTUACIÓN GUBERNAMENTAL, SEGÚN OPINIÓN DEL PRINCIPAL BENEFICIARIO DE LA OBRA**

Aspectos de la actuación gubernamental evaluados por la ciudadanía	Valoración media del aspecto de los ciudadanos que señalan que el principal beneficiado es el gobierno	Valoración media del aspecto de los ciudadanos que señalan que el principal beneficiado son otros actores distintos al gobierno	Sig.
Información características de la obra	4,46	5,19	0,010
Información cierres vialidades	4,43	5,17	0,004
Información apoyos a afectados	2,65	3,13	0,049
Posibilidad presentar quejas	2,31	3,07	0,002

*Fuente:* elaboración propia.

Indicar que el principal beneficiario de la L3TL va a ser el gobierno implica en todos los aspectos revisados otorgar una menor calificación a la actuación del gobierno. La mayor distancia en la diferencia de calificaciones se da para el caso de la facilidad para presentar quejas y denuncias. Aquí, pensar que el principal beneficiario de la L3TL no va a ser el gobierno incrementa la valoración dada en un 33% respecto a quienes piensan que el principal beneficiario va a ser este actor. En el resto de aspectos las diferencias de medias van del 18% (en el caso de la información de los apoyos a afectados), al 16% (en el caso de la información sobre las características de la obra).

Este menor peso de la variable sobre la opinión de quién es el principal beneficiario se refleja igualmente en que sólo entra en el modelo explicativo de la correlación logística binaria en el caso de la valoración sobre la actuación del gobierno a la hora de favorecer la presentación de quejas y reclamaciones. En este caso, el señalar que el principal beneficiario de la línea no va a ser el gobierno, multiplica por 1,510 las opciones de aprobar la actuación del gobierno a la hora de posibilitar la presentación de quejas y reclamaciones (sig. 0,037).

### 4.3. La opinión sobre la influencia de la obra en la colonia

Teóricamente se señaló que la percepción de los ciudadanos sobre cómo la infraestructura iba a modificar el día a día en su colonia o vecindario era uno de los aspectos más importantes que influían en la valoración de la actuación de los gobiernos. Para medir la percepción sobre cómo está influyendo en el presente la construcción se generó un índice que integra la valoración de los siguientes indicadores: 1) La seguridad ciudadana; 2) La existencia de parques y áreas verdes; 3) La facilidad para caminar por la colonia; 4) la limpieza e imagen de la colonia; 5) la presencia de vecinos en las calles y la animación del barrio. Los valores que puede tomar el índice son: la construcción ha mejorado, no ha incidido, o ha empeorado la calidad de vida en la colonia. Lo mismo se hizo para valorar la percepción sobre la influencia en el futuro: se construyó un índice con los indicadores mencionados, que precisa si la L3TL mejorará, no influirá, o empeorará la calidad de vida en la colonia.

La percepción sobre cómo la construcción de la L3TL está modificando la calidad de vida de la colonia es muy determinante. Las diferencias de media encontradas son todas significativas y se resumen en Tabla 7.

**TABLA 7. DIFERENCIAS DE MEDIAS EN LAS CALIFICACIONES DE LOS CIUDADANOS A LA ACTUACIÓN GUBERNAMENTAL, SEGÚN OPINIÓN SOBRE CÓMO INCIDE LA CONSTRUCCIÓN DE LA L3TL EN LA CALIDAD DE VIDA DE LA COLONIA**

Aspectos de la actuación gubernamental evaluados por la ciudadanía	Valoración media de los ciudadanos que piensan que la obra ha mejorado la calidad de la colonia	Valoración media de los ciudadanos que piensan que la obra no ha influido en la calidad de la colonia	Valoración media de los ciudadanos que piensan que la obra ha empeorado la calidad de la colonia	Sig.
Información características de la obra	6,25	5,28	4,16	0,000
Información cierres vialidades	5,75	5,27	4,19	0,000
Información impactos ambientales colonia	4,80	4,36	3,18	0,000
Información apoyos a afectados	3,30	3,24	2,38	0,001
Posibilidad presentar quejas	3,40	3,17	2,09	0,000

*Fuente:* elaboración propia.

La diferencia de medias más abultada se presenta a la hora de valorar la posibilidad de presentar quejas. Aquí, el pensar que la construcción de la L3TL ha mejorado la calidad de vida en la colonia implica otorgar una calificación un 63% mayor a la actuación del gobierno, frente a quienes piensan que la construcción ha empeorado la calidad de vida. Diferencias de media igualmente sustantivas (del 51% y 50%) se dan en la valoración de la información de impactos ambientales y en la valoración sobre las características de la obra entre quienes piensan que la obra ha mejorado la calidad de vida de la colonia frente a quienes piensan que la calidad de vida ha empeorado por la construcción de la obra.

Dada la importancia que tiene este tipo de apreciaciones de la influencia de la construcción en la calidad de vida de la colonia, esta variable ha entrado en los modelos explicativos en dos de los cinco aspectos como se valora la actuación del gobierno, como se comprueba en la Tabla 8.

**TABLA 8. INCREMENTO DE OPCIONES DE APROBAR LA ACTUACIÓN DEL GOBIERNO SEGÚN SE SEÑALA QUE LA CONSTRUCCIÓN DE LA L3TL HA MEJORADO LA CALIDAD DE VIDA EN LA COLONIA**

Aspectos de la actuación gubernamental	Incremento de opciones de aprobar esos aspectos de quienes perciben mejora en la calidad de vida de la colonia	Sig.
Información características de la obra	4,767	0,011
Posibilidad presentar quejas	3,396	0,017

*Fuente:* elaboración propia.

Como se aprecia, indicar que la calidad de vida en la colonia ha mejorado con la construcción de la L3TL implica multiplicar por 4,767 las opciones de aprobar la actuación del gobierno en la información sobre las características de la obra respecto a quienes señalan que la calidad de vida ha empeorado. En otro de los aspectos donde se aprecia también una gran influencia es en la posibilidad de presentar quejas. En esta materia, quienes señalan que la calidad de vida de la colonia ha mejorado con la construcción de la L3TL multiplican por 3,396 sus opciones de aprobar la actuación del gobierno.

La perspectiva a futuro sobre cómo incidirá la L3TL en la calidad de vida de la colonia en la valoración de la actuación gubernamental también es apreciable, aunque menor que en el anterior caso sobre la valoración de la incidencia presente de la obra. Las diferencias de medias en todos los casos son significativas estadísticamente, según se aprecia en la Tabla 9.



**TABLA 9. DIFERENCIAS DE MEDIAS EN LAS CALIFICACIONES DE LOS CIUDADANOS A LA ACTUACIÓN GUBERNAMENTAL, SEGÚN OPINIÓN SOBRE CÓMO INCIDIRÁ LA L3TL EN LA CALIDAD DE VIDA DE LA COLONIA**

Aspectos de la actuación gubernamental evaluados por la ciudadanía	Valoración media de los ciudadanos que piensan que la obra mejorará la calidad de la colonia	Valoración media de los ciudadanos que piensan que la obra no influirá en la calidad de la colonia	Valoración media de los ciudadanos que piensan que la obra empeorará la calidad de la colonia	Sig.
Información características de la obra	4,43	5,51	3,61	0,000
Información cierres vialidades	4,68	5,34	3,83	0,000
Información impactos ambientales colonia	3,44	4,51	3,17	0,000
Información apoyos a afectados	2,61	3,33	2,26	0,000
Posibilidad presentar quejas	2,36	3,27	2,17	0,000

Fuente: elaboración propia.

El principal dato que llama más la atención, y que merecerá una posterior investigación, es que quienes afirman que la calidad de vida en la colonia seguirá igual con la L3TL, dan siempre una mejor calificación en todos los aspectos considerados sobre la actuación del gobierno, que quienes señalan que la calidad de vida en la colonia mejorará. La lectura de estos datos no es fácil, por lo que deben explorarse a futuro con mayor detenimiento. Dejada de lado esta anomalía, sigue reproduciéndose la situación de que quienes afirman que mejorará la calidad de vida en todos los aspectos dan una mejor calificación a la actuación del gobierno que quienes señalan que empeorará.

La influencia de esta anomalía de que la posición intermedia en la valoración a futuro de la colonia será de «igual» mejora la valoración de la actuación de los distintos niveles de gobierno, y la menor diferencia de medias entre los distintos valores sobre la percepción a futuro de la colonia hace que esta variable no haya entrado en ningún modelo explicativo sobre cómo aumentan las probabilidades de aprobar la actuación gubernamental.

#### 4.4. La participación en la determinación de las infraestructuras urbanas

Teóricamente se ha advertido cómo el nivel de participación de la población puede ser determinante del grado de aprobación que recibe la actuación del gobierno en la construcción de infraestructuras y grandes proyectos, aunque no se ha terminado de alcanzar un consenso sobre la dirección y la forma de esa relación. En la presente investigación también se ha podido constatar la existencia de esta relación.

El cuestionario empleado introdujo la pregunta sobre si el ciudadano había participado en asambleas o reuniones de vecinos, convocadas con relación a la construcción de la L3TL. Cuando vinculamos las respuestas a estas preguntas con las variables sobre la actuación del gobierno, encontramos que las diferencias de medias son significativas, excepto para el aspecto que valora cómo el gobierno ha aportado información sobre los impactos ambientales en la colonia. Los resultados se recogen en la Tabla 10.

**TABLA 10. DIFERENCIAS DE MEDIAS EN LAS CALIFICACIONES DE LOS CIUDADANOS A LA ACTUACIÓN GUBERNAMENTAL, SEGÚN PARTICIPACIÓN EN ASAMBLEAS O REUNIONES DE VECINOS**

Aspectos de la actuación gubernamental evaluados por la ciudadanía	Evaluación media de los ciudadanos que han participado	Evaluación media de los ciudadanos que no han participado	Sig.
Información características de la obra	7,31	4,94	0,000
Información cierres vialidades	6,34	4,95	0,008
Información apoyos a afectados	4,79	2,96	0,001
Posibilidad presentar quejas	4,59	2,85	0,001

Fuente: elaboración propia.

Los instrumentos de participación implementados alrededor de la construcción de la L3TL han sido muy escasos. Sólo el 3,71% de los ciudadanos encuestados habían participado en alguna asamblea o reunión relacionada con esta obra. Sin embargo se observa que incrementar estos mecanismos de participación habría podido incrementar la aceptación general sobre la actuación del gobierno, dado que siempre quienes participaron dan una calificación muy superior. Esto es especialmente cierto en la evaluación de la información dada sobre los apoyos a los afectados, y ante la posibilidad de presentar quejas y denuncias. En el primer caso la calificación media de los que participaron fue un 62% superior, y en el segundo fue un 61% superior respecto a quienes no participaron.

De igual manera, como se aprecia en la Tabla 11, la participación ciudadana ha sido significativa y ha quedado integrada en el modelo en la explicación de tres de los cinco aspectos de la actuación del gobierno sometidos a juicio.

**TABLA 11. INCREMENTO DE OPCIONES DE APROBAR LA ACTUACIÓN DEL GOBIERNO SEGÚN SE HA PARTICIPADO EN REUNIONES O ASAMBLEAS DE VECIONS**

Aspectos de la actuación gubernamental	Incremento de opciones de aprobar esos aspectos de quienes han participado	Sig.
Información cierres vialidades	4,291	0,015
Información apoyo afectados	6,536	0,000
Posibilidad presentar quejas	5,735	0,000

*Fuente:* elaboración propia.

Así, los resultados de la regresión logística binaria indican que haber participado incrementa 6,536 veces las opciones de aprobar la actuación del gobierno en materia de dar información sobre apoyos a los afectados; incrementa 5,735 veces las opciones de aprobar esa actuación en la facilidad de recibir quejas y denuncias; y multiplica 4,291 las opciones de aprobar la actuación del gobierno sobre la información dada ante los cierres de vialidades.

## 5. CONCLUSIONES

La construcción de grandes proyectos y de infraestructuras urbanas es un fenómeno que suscita mucho interés y atención públicos por el elevado número de repercusiones que acarrea. Desde este punto de vista el debate ciudadano tiende a polarizarse en la forma como se valora el desempeño gubernamental. En este artículo he intentado mostrar algunos condicionantes de la diferente valoración que dan los ciudadanos a esa acción gubernamental, en el caso de la construcción de la L3TL en el Área Metropolitana de Guadalajara, México.

El presente artículo ha mostrado que los factores que de manera más determinante influían en la evaluación de la acción gubernamental estaban relacionados con la participación ciudadana. A pesar de las escasas y muy escuetas fórmulas de participación ideadas para el caso de la L3TL, según la tradicional fórmula de gestionar la infraestructura en la región, los vecinos que participaban en asambleas y reuniones convocadas al efecto mostraron una posición mucho más favorable sobre la acción del gobierno que quienes no participaban.

Junto a la participación, el señalamiento de que no se advertían impactos negativos en la obra derivados de la construcción, también influyó positivamente en la valoración de la acción gubernamental en todos los aspectos analizados. Es más, en las ocasiones en que los vecinos indicaban que la construcción había mejorado la calidad de vida de la colonia el apoyo y la aprobación de la acción gubernamental se multiplicaba varias veces respecto a quienes señalaban que la obra había empeorado esa misma calidad de vida.

Asimismo, aspectos más vagos y relacionados con la influencia de la obra en la mejora futura de la calidad de vida de la colonia, su necesidad y quién iba a ser el principal beneficiado, también influyeron en la evaluación de la actividad del gobierno, pero de una forma más vaga.

En el señalado contexto de la región latinoamericana, donde se ha consignado que está más presente un modelo tecnocrático y autoritario en la implementación de las infraestructuras, mejorar los mecanismos

de gobernanza urbana en estos dos rubros puede ser especialmente importante para mejorar los niveles de aceptación de la labor gubernamental. Los resultados de la investigación muestran que una mayor atención por evitar los impactos de la construcción de la infraestructura sobre la ciudadanía, y que una ampliación de los mecanismos de participación mejora la evaluación que los ciudadanos realizan sobre la actuación de los diferentes niveles de gobierno.

La investigación en que se fundamentan estos resultados fue realizada durante el período de construcción de la infraestructura, por lo que es posible que las valoraciones generales de la infraestructura estén influidas desde los impactos negativos sufridos durante el mismo. Por ello, sería recomendable realizar futuras mediciones en períodos de operación de la infraestructura, para calibrar si el posible disfrute de sus beneficios altera de alguna manera la aprobación de la actuación de los distintos niveles de gobierno.

Futuras investigaciones habrán de profundizar también en el conocimiento de cómo determinadas variables de índole socioeconómica de los sujetos pueden estar incidiendo en los niveles de aceptación de la actuación gubernamental. Aunque se tuvo la precaución de incluir variables como el nivel de estudios o la clase social auto-percibida, éstas no resultaron significativas a la hora de intentar predecir la variable dependiente, algo que puede ser imputado a un escaso tamaño muestral. Futuras investigaciones habrán de tener cuidado de mejorar el diseño metodológico para poder probar más sólidamente la influencia de este tipo de variables.

Finalmente, será necesario profundizar en los resultados obtenidos por este trabajo haciendo una indagación sobre cómo aspectos relacionados con la cultura política de los ciudadanos inciden en su aprobación de la actuación del gobierno en la implementación de infraestructura urbana. Próximas investigaciones cuantitativas y cualitativas podrán indagar cómo el recuerdo de voto partidista fue importante para deparar variaciones en la evaluación de los partidos políticos al frente de los gobiernos encargados de la construcción de la infraestructura, pero también podrán demostrar cómo determinadas formas y culturas políticas detonan patrones diferenciados de aceptación.

## REFERENCIAS

- ALLEN, J. y LLOYD JONES, T. (2010): "Neighborhood Asset Management: Life Cycles and Learning for Social Sustainability", en MANZI, T. et al. (eds.): *Social Sustainability in Urban Areas. Communities, Connectivity and the Urban Fabric*, págs. 65-82. London: Earthscan.
- ANAND, N. (2011): "Pressure: The Poli-Technics of Water Supply in Mumbai", en *Cultural Anthropology*, vol. 26, núm. 4, págs. 542-564. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1548-1360.2011.01111.x>.
- BAKKER, K. (2010): *Privatizing water. Governance failure and the world's urban water crisis*. London: Cornell University Press.
- BARKER, J. (2005): "Engineers and Political Dreams: Indonesia in the Satellite Age", en *Current Anthropology*, vol. 46, núm. 5, págs. 703-727. DOI: <https://doi.org/10.1086/432652>.
- BATTAGLIA, M., MELONI, E. y CAUTILLO, A. (2014): "Technical Assesments and Public Perception of Environmental Issues. The Case of the Municipality of Pisa", en *Local Environment*, vol. 19, núm. 7, págs. 786-802. DOI: <https://doi.org/10.1080/13549839.2013.792049>.
- BON, B. (2015): "A New Megaproject Model and a New Funding Model. Travelling Concepts and Local Adaptations around the Delhi Metro", en *Habitat International*, vol. 45, págs. 223-230. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2014.06.008>.
- BRODZINSKY, S. (2014): "A Tale of Two Cities. Bogota", en *Americas Quaterly*, Winter 2014, págs. 74-82.
- BUNNELL, T. (2002): "Kampung Rules. Landscape and the Contested Government of Urban(e) Malayness", en *Urban Studies*, vol. 39, núm. 9, págs. 1.685-1.701. DOI: <https://doi.org/10.1080/00420980220151727>.
- DA SILVA, A. (2010): "Sao Paulo and the Challenges for Social Sustainability: The Case of an Urban Housing Policy", en POLESE, M. y STREN, R. (eds.): *The Social Sustainability of Cities: Diversity and the Management of Change*, págs. 202-227. Toronto: University of Toronto Press.
- DALAKOGLOU, D. (2010): "The Road: An Ethnography of the Albanian-Greek Cross Border Motorway", en *American Anthropologist*, vol. 37, núm. 1, págs. 132-149. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1548-1425.2010.01246.x>.
- DÁVILA, J. y BRAND, P. (2010): "La gobernanza del transporte público urbano. Indagaciones alrededor de los metrocables de Medellín", en *Revista Bitácora Urbano Territorial*, vol. 21, núm. 2, págs. 85-96.
- DIETZ, S. y ATKINSON, G. (2005): "Public Perceptions of Equity in Environmental Policy. Traffic Emissions Policy in an English Urban Area", en *Local Environment*, vol. 10, núm. 4, págs. 445-459. DOI: <https://doi.org/10.1080/13549830500160982>.
- DUPONT, V. D. N. (2011): "The Dream of Delhi as a Global City", en *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 35, núm. 3, págs. 533-554. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2010.01027.x>.

- EVANS, P. (2002): "Introduction. Looking for Agents of Urban Livability in a Globalized Political Economy", en EVANS, P. (ed.): *Livable Cities? Urban Struggles for Livelihood and Sustainability*, págs. 1-30. Berkeley: University of California Press.
- FLYVBJERG, B. (2005): "Machiavellian Megaprojects", en *Antipode*, vol. 37, núm. 1, págs. 18-22. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.0066-4812.2005.00471.x>.
- FLYVBJERG, B. (2009): "Survival of the unfittest: why the worst infrastructure gets built - and what we can do about it", en *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 25, núm. 3, págs. 344-367. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2229768>.
- FLYVBJERG, B. (2014): "What You Should Know About Megaprojects and Why: An Overview", en *Project Management Journal*, vol. 45, núm. 2, págs. 6-19. DOI: <https://doi.org/10.1002/pmj.21409>.
- GRIECO, M. (2015): "Social Sustainability and Urban Mobility. Shifting to a Socially Responsible Pro-Poor Perspective", en *Social Responsibility Journal*, vol. 11, núm. 1, págs. 82-97. DOI: <https://doi.org/10.1108/srj-05-2014-0061>.
- GROVE, K. (2009): "Rethinking the Nature of Urban Environmental Politics: Security, Subjectivity and the Non-Human", en *Geoforum*, núm. 40, págs. 207-216. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2008.09.005>.
- HUMPHREY, C. (2003): "Ideology in Infrastructure. Architecture and Soviet Imagination", en *Journal of the Royal Anthropological Institute*, núm. 11, págs. 39-58. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9655.2005.00225.x>.
- HARVEY, P. (2012): "The Topological Quality of Infrastructural Relation. An Ethnographic Approach", en *Theory, Culture and Society*, vol. 29, núm. 4-5, págs. 76-92. DOI: <https://doi.org/10.1177/0263276412448827>.
- HESS, D. J. (2009): *Localist Movements in a Global Economy. Sustainability, Justice and Urban Development in the United States*. London: The MIT Press.
- JANSE, G. y KONIJNENDIJK, C. C. (2007): "Communication Between Science, Policy and Citizens in Public Participation in Urban Forestry. Experiences from Neighborhoods Project", en *Urban Forestry and Urban Greening*, núm. 6, págs. 23-40. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ufug.2006.09.005>.
- JORDHUS LIER, D. (2015): "Community resistance against megaprojects: The case of the N2 Gateway project in Joe Slovo informal settlement, Cape Town", en *Habitat International*, vol. 45, págs. 169-176. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2014.02.006>.
- KAIKA, M. y SWYNGEDOUW, E. (2000): "Fetishizing the Modern City: The Phantasmagoria or Urban Technological Networks", en *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 24, núm. 1, págs. 120-138. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-2427.00239>.
- KASH, G. e HIDALGO, D. (2014): "The promise and challenges of integrating public transportation in Bogotá, Colombia", en *Public Transport*, vol. 6, págs. 107-135. DOI: <https://doi.org/10.1007/s12469-013-0083-7>.
- KECK, M. E. (2002): "Water, Water, Everywhere, Nor Any Drop to Drink. Land Use and Water Policy in Sao Paulo, Brazil", en EVANS, P. (ed.): *Livable Cities? Urban Struggles for Livelihood and Sustainability*, págs. 162-194. Berkeley: University of California Press.
- KHAN, N. (2006): "Flaws in the Flow. Roads and their Modernity in Pakistan", en *Social Text*, vol. 24, núm. 4, págs. 87-113. DOI: <https://doi.org/10.1215/01642472-2006-012>.
- LARKIN, B. (2013): "The Politics and Poetics of Infrastructure", en *Annual Review of Anthropology*, vol. 42, págs. 327-343. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev-anthro-092412-155522>.
- LARKING, B. (2008): *Signal and Noise. Media, Infrastructure and Urban Culture in Nigeria*. London: Duke University Press.
- LEVINE, M. V. (2000): "A Third World City in the First World? Social Exclusion, Racial Inequality and Sustainable Development in Baltimore, Maryland", en POLESE, M. y STREN, R. (eds.): *The Social Sustainability of Cities. Diversity and the Management of Change*, págs. 122-156. London: University of Toronto Press.
- MCCRIGHT, A. y CLARK, T. N. (2006): "The political opportunity structure of the environmental movement in the U. S. communities", en MCCRIGHT, A. y CLARK, T. N. (eds.): *Community and Ecology: Dynamics of Place, Sustainability, and Politics*, págs. 199-240. New York: Elsevier.
- MANZI, T. (2010): "Creating Sustainable Neighborhoods? The Development and Management of Mixed Income Communities", en MANZI, T. et al. (eds.): *Social Sustainability in Urban Areas. Communities, Connectivity and the Urban Fabric*, págs. 35-48. London: Earthscan.
- MANZI, T., LUCAS, K., LLOYD JONES, T. y ALLEN, J. (2010): "Understanding Social Sustainability: Key Concepts and Developments in Theory and Practice", en MANZI, T. et al. (eds.): *Social Sustainability in Urban Areas. Communities, Connectivity and the Urban Fabric*, págs. 1-34. London: Earthscan.
- MARINCIONI, F. y APPIOTI, F. (2009): "The Lyon-Turin High Speed Rail. The Public Debate and Perception of Environmental Risk in Susa Valley, Italy", en *Environmental Management*, vol. 43, núm. 5, págs. 863-875. DOI: <https://doi.org/10.1007/s00267-009-9271-2>.
- MATTELART, A. y MATTELART, M. (1997): *Historia de las Teorías de la Comunicación*. Barcelona: Paidós.
- MORENO CARRANCO, M. (2013): "Global Mexico under Construction. The Santa Fe Megaproject in Mexico City", en IRAZABAL, C. (ed.): *Transbordering Latin Americas. Liminal Places, Cultures and Powers*, págs. 187-214. New York: Routledge.
- NORTON, B. (2002): "Ecology and Opportunity: Intergenerational Equity and Sustainable Options", en DOBSON, A. (ed.): *Fairness and Futurity. Essays on Environmental Sustainability and Social Justice*, págs. 118-150. Oxford: Oxford University Press.

- NOVY, J. y PETERS, D. (2013): "Railways Megaprojects as Catalysts for the Remaking of Post-Industrial Cities? The Case of Stuttgart 21 in Germany", en DEL CERRO SANTAMARÍA, G. (ed.): *Urban Megaprojects. A Worldwide Review*, págs. 237-262. Bingley: Emerald.
- PAGET-SEEKINS, L. (2015): "Bus Rapid Transit as a Neoliberal Contradiction", en *Journal of Transport Geography*, vol. 48, págs. 115-120. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2015.08.015>.
- PÉREZ NEGRETE, M. (2016): "Ciudad de México: el camino recorrido en la conformación de una ciudad global", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 226, págs. 331-352. DOI: [https://doi.org/10.1016/s0185-1918\(16\)30013-7](https://doi.org/10.1016/s0185-1918(16)30013-7).
- RUMING, K. J. (2014): "Urban Consolidation, Strategic Planning and Community Opposition in Sydney, Australia. Unpacking Policy Knowledge and Public Perceptions", en *Land Use Policy*, vol. 39, págs. 254-265. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2014.02.010>.
- SACK, D. (2011): "Governance failures in integrated transport policy. On mismatch of «co-opetition» in multi level analysis", en *German Policy Studies*, vol. 7, núm. 2, págs. 43-70.
- SCHNEIER-MADANES, G. (2005): "Conflicts and the Rise of Users' Participation in Buenos Aires Water Supply Concession, 1993-2003", en COUTARD, O., HANLEY, R. E. y ZIMMERMAN, R. (eds.): *Sustaining Urban Networks. The Social Diffusion of Large Technical Systems*, págs. 151-171. London: Routledge.
- SCHOT, J. (2003): "The Contested Rise of a Modernist Technology Politics", en MISA, T. J., BREY, P. y FEENBERG, A. (eds.): *Modernity and Technology*, págs. 257-302. London: The MIT Press.
- SIEMIATYCKI, M. (2006): "Message in a Metro. Building Urban Rail Infrastructure and Image in Delhi, India", en *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 30, núm. 2, págs. 277-292. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2006.00664.x>.
- SIEMIATYCKI, M. (2005): "Beyond Moving People: Excavating the Motivations for Investing in Urban Public Transit Infrastructure in Bilbao, Spain", en *European Planning Studies*, vol. 13, núm. 1, págs. 23-44. DOI: <https://doi.org/10.1080/0965431042000312398>.
- SMITH, A. (2010): "The Relations Between Major Events, the Urban Fabric and Social Sustainability", en MANZI, T. et al. (eds.): *Social Sustainability in Urban Areas. Communities, Connectivity and the Urban Fabric*, págs. 199-220. London: Earthscan.
- STREN, R. y POLESE, M. (2000): "Understanding the New Sociocultural Dynamics of Cities: Comparative Urban Policy in Global Context", en POLESE, M. y STREN, R. (eds.): *The Social Sustainability of Cities: Diversity and the Management of Change*, págs. 3-38. Toronto: University of Toronto Press.
- TURNER, J. (2012): "Urban Mass Transit, Gender Planning Protocols and Social Sustainability. The Case of Jakarta", en *Research in Transportation Economics*, núm. 34, págs. 48-53. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.retrec.2011.12.003>.
- VALENTIN, V. y BOGUS, S. M. (2013): "Public Opinion as an Indicator of Social Sustainability of Construction Projects", en *International Conference on Sustainable Design, Engineering and Construction, año 2012*, págs. 561-568.
- VALENZUELA, A. (2013): "Dispositivos de la globalización: la construcción de grandes proyectos en la Ciudad de México", en *EURE*, vol. 38, núm. 116, págs. 101-118. DOI: <https://doi.org/10.4067/s0250-71612013000100004>.



## Evaluación integral de la política pública de vivienda de interés social en Bogotá, 2008-2016<sup>1</sup>

### *Comprehensive assessment of the public social interest housing policy in Bogota, 2008-2016*

Mayra Alejandra Lozano Rodríguez  
Universidad Piloto de Colombia (Colombia)  
ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-8780-3882>  
[mayra-lozano@unipiloto.edu.co](mailto:mayra-lozano@unipiloto.edu.co)

#### **NOTA BIOGRÁFICA**

Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios de la Universidad Militar Nueva Granada (Colombia), Magister en Ciencias Económicas de la Universidad Santo Tomás (Colombia), Estudiante de Doctorado en Estudios Sociales de América Latina de la Universidad Nacional de Córdoba (Argentina). Docente e Investigadora de la Universidad Piloto de Colombia. Áreas de Investigación: Economía Social.

Hernán Darío Enríquez Sierra  
Universidad Nacional de Colombia (Colombia)  
[hernan.enriquez@usa.edu.co](mailto:hernan.enriquez@usa.edu.co)

#### **NOTA BIOGRÁFICA**

Economista y Magister en Economía de la Universidad Nacional de Colombia. Profesor e investigador adscrito a la Escuela de Economía de la Universidad Sergio Arboleda. Miembro del Grupo de Investigación en Políticas públicas y Economía Empresarial y director del semillero de Estudios económicos en migración de la misma Universidad. Experiencia en docencia, investigación y consultoría en áreas de economía regional y urbana, planeamiento urbano y economía de la salud. Áreas de investigación: Economía laboral, Economía Regional y Urbana.

---

#### **RESUMEN**

El presente documento tiene como objeto evaluar integralmente la efectividad de la política pública de interés social en Bogotá durante el periodo 2008-2016, teniendo como base el planteamiento hecho por Lauchlin Currie, en términos de la correlación existente entre el crecimiento económico y el bienestar, para lograr el desarrollo económico a partir del jalonamiento del sector de la construcción. Se utilizó una metodología que incorpora el análisis de datos macroeconómicos relacionados con el sector de la construcción, la validación del modelo de vulnerabilidad para la asignación de subsidios a través de un modelo probabilístico con el cual se estima la probabilidad de que un hogar acceda a la vivienda, el análisis del comportamiento de condiciones de calidad de vida no inherentes a la ejecución de la política, y la percepción de los hogares objeto, sobre su bienestar.

---

<sup>1</sup> Artículo de revisión producto de la investigación titulada *Evaluación Integral De La Política Pública De Vivienda De Interés Social En Bogotá, 2008-2016* para optar el título de Magister en Ciencias Económicas, bajo la dirección de Hernán Enríquez.

## **PALABRAS CLAVE**

Política pública; vivienda social; interés social.

## **ABSTRACT**

The purpose of this document is to comprehensively assess the effectiveness of public policy of social interest in Bogotá during the period 2008-2016, based on the approach made by Lauchlin Currie, in terms of the correlation between economic growth and welfare, to achieve economic development from the drawdown of the construction sector. A methodology was used that incorporates the analysis of macroeconomic data related to the construction sector, the validation of the vulnerability model for the allocation of subsidies through a probabilistic model with which the probability of a household accessing the housing, the analysis of the behavior of quality of life conditions not inherent to the execution of the policy, and the perception of the object households, about their well-being.

## **KEYWORDS**

Public policy; social housing; social interest.

## **SUMARIO**

INTRODUCCIÓN. 1. LA VIVIENDA SOCIAL EN BOGOTÁ. 1.1. ANTECEDENTES. 1.2. LA VIVIENDA COMO MECANISMO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y EL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE VIDA. 1.3. EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA. 1.3.1. Desarrollo Macroeconómico. 1.3.2. Probabilidad de tenencia de vivienda a partir del modelo de vulnerabilidad de la Política. 1.3.3. Análisis de aspectos de calidad de vida no inherentes a la política. 1.3.4. Percepción del nivel de la calidad de vida. 2. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN.

## **INTRODUCCIÓN**

En el marco de los Derechos Sociales, Económicos y Culturales, la Constitución Política de Colombia (1991), en el Artículo 51 establece que: «*Todos los Colombianos tienen derecho a una vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social y sistemas adecuados de financiación a largo plazo*».

Con base en lo anterior, el Gobierno Nacional Colombiano ha fijado metas relacionadas con la implementación de programas y estrategias que faciliten la adquisición de vivienda propia, dada la estrecha relación entre la tenencia de vivienda y la pobreza. Es así como la política pública de vivienda de interés social busca privilegiar a los hogares con ingresos menores a 4 SMLV – \$2.757.820 (año 2016).

La revisión de diferentes investigaciones realizadas a partir del año 1991 revelan constantes problemas relacionados con el déficit de oferta de vivienda tipo 1<sup>2</sup>, el déficit cualitativo de construcciones usadas para vivienda, la asequibilidad a los mecanismos de financiación, y la pobreza inducida, lo que conlleva a plantear el siguiente cuestionamiento ¿La política de vivienda de interés social ha sido efectiva en cuanto al mejoramiento de la calidad de vida de la población en condiciones de pobreza y el desarrollo económico de la ciudad de Bogotá, en el periodo comprendido entre los años 2008 y 2016?

En este sentido, el presente trabajo tiene como objetivo evaluar integralmente<sup>3</sup> la efectividad de la política pública de interés social en Bogotá a través de: 1. El análisis de datos macroeconómicos relacionados con el sector de la construcción, 2. la validación del modelo de vulnerabilidad para la asignación de subsidios a través de un modelo «logit», por cuanto es el principal mecanismo de ejecución de la política de vivienda de interés social, 3. El análisis del comportamiento de condiciones de calidad de vida no inherentes a la ejecución de la política, y 4. La percepción de los hogares objeto.

<sup>2</sup> Es decir la que su precio no excede el valor de 70 SMLV, también denominada Vivienda de Interés Prioritario.

<sup>3</sup> Se menciona un modelo de evaluación integral, por cuanto al hacer la revisión del estado del arte, se identificó que la mayoría de los estudios atienden de forma independiente algunos aspectos de la política de vivienda (cobertura, ejecución presupuestal, calidad infraestructural, entre otros), sin correlacionar las dimensiones mencionadas por Currie desarrollo económico, percepción sobre bienestar y mejoramiento de calidad de vida.

## 1. LA VIVIENDA SOCIAL EN BOGOTÁ

En este apartado se presenta una revisión de las investigaciones previas realizadas en Colombia con relación al problema de la vivienda social y su evaluación, es decir un diagnóstico de los resultados de la ejecución de la política habitacional en el país a partir de los años 90. Así mismo se presenta el concepto de vivienda social y su evolución teórica; y el concepto de efectividad que será tomado para esta investigación, en el marco de la evaluación de una política pública.

### 1.1. Antecedentes

La pregunta que se trata de responder *¿La política de vivienda de interés social ha sido efectiva en cuanto al mejoramiento de la calidad de vida de la población y el desarrollo económico de la ciudad de Bogotá, en el periodo comprendido entre los años 2008 y 2016?* implica revisar los estudios previos realizados por otros investigadores y los resultados encontrados, como línea base para identificar los avances en el impacto de la política con relación a escenarios pasados:

Los hallazgos de los diferentes trabajos de evaluación de política pública de vivienda en Colombia se centran principalmente en tres aspectos: el primero tiene que ver con el déficit cuantitativo, es decir la reducida oferta de unidades a precios coherentes con las características económicas de la población objeto. El segundo está relacionado con la incapacidad crediticia de los hogares con ingresos menores a 4 smlv para acceder al crédito de vivienda, o dicho de otra manera los inconvenientes para asumir los requerimientos de las entidades financieras; y el tercero con el desmejoramiento de la calidad de vida de los hogares beneficiarios de la política y el déficit cualitativo.

El déficit cuantitativo es mencionado por Chiappe (1999), quien analizó el desarrollo de la política de vivienda de interés social en Colombia a partir de 1991, cuando se adoptó el sistema de subsidios a la demanda<sup>4</sup>, encontrando que gran parte de los beneficiarios desistieron de utilizarlo debido a que no encontraron predios cuyos precios se adecuaron a su nivel de ingreso, es decir la oferta de los constructores no correspondía con las necesidades de la población de estratos más bajos, y adicionalmente el crecimiento de alrededor del 50% de la oferta de vivienda se producía fuera de las normas establecidas por el Estado. De la misma manera, Figue (2005) realizó una reflexión sobre el deterioro que presentó la vivienda de interés social a partir de la década de los 90, encontrando que no es asequible para la población de menores ingresos, sino al estrato promedio; así mismo identificó un incremento relativo de los precios del suelo que causó una desfavorable localización de los proyectos, una sobreexplotación del suelo urbano, y una reducción en la amplitud de las viviendas.

En cuanto a la incapacidad de los hogares para la aprobación de créditos de vivienda, Chiappe (1999) y Escallón (2011) develan esta problemáticas en su estudio. El último autor, en particular, describe los cambios en la política de vivienda en los últimos veinte años, su intencionalidad, condiciones técnicas y financiación, a partir de los cuáles propone cuatro principios generales, retos a la luz de las deficiencias de la política: la vivienda diversa y flexible, en términos de ofrecer múltiples opciones que permitan la asequibilidad a los más pobres; la vivienda suficiente y con calidad, con el fin de disminuir el déficit de vivienda; la vivienda que construye ciudad y la gestión integral, articulada y diversa, en lo referente a atender las dimensiones sociales, financieras, técnicas, culturales y ambientales.

De la misma manera Figue, P. (2008) realizó un análisis del conflicto existente entre dos preceptos del artículo 51 de la Constitución Política de Colombia referentes al *«derecho que tienen todos los colombianos a una vivienda digna y la obligación del Estado a hacerlo efectivo»*, y *«la promoción de planes de vivienda y a su adecuada financiación»* (pág. 75), identificando una incongruencia en la declaración constitucional y lo planteado en el marco normativo, problemas de los cuales se desprende un permanente deterioro de la calidad y una inadecuada producción de la vivienda.

Por último, se denota la preocupación por la calidad de vida y hábitat de los hogares que acceden a los instrumentos de la política. Camargo, A., & Hurtado, A. (2011), analizaron la relación entre el concepto de pobreza<sup>5</sup> y vivienda, y su dinámica para la ciudad de Bogotá, con base en la encuesta de calidad de vida del

<sup>4</sup> Este sistema sustituyó al antiguo esquema en el cual el Estado era directamente constructor de viviendas, proveedor de créditos y de subsidios.

<sup>5</sup> En este estudio el concepto de pobreza se asocia a la falta de ingresos en los diferentes enfoques multidimensionales.



año 2007 del DANE. Se identificó la existencia de pobreza inducida por vivienda y nueva pobreza urbana, dado el incremento del gasto en los hogares a partir de la obtención de un predio, planteando una gran necesidad de reorientar estructuralmente las políticas habitacionales, en términos de orientarlas a la reducción de los índices de pobreza.

En este mismo sentido, Agudelo, C. Vaca, M. & García, C. (2013) analizaron dos de los principales modelos aplicados en Bogotá para atender las necesidades de vivienda de las familias de bajos ingresos, mercado y producción social de hábitat y vivienda (PSHV), observando el avance en la apropiación del concepto de hábitat y no simplemente en términos de construcciones; sin embargo los autores plantean algunos interrogantes para futuras investigaciones, que son aspectos relevantes a contemplar en este proyecto: «¿se debe esperar que el mercado vaya adaptando paulatinamente su respuesta a la demanda de los grupos de bajos ingresos?, ¿será cierto que el mercado es el llamado a resolver definitivamente el problema de vivienda en las ciudades colombianas?, ¿cómo pueden las organizaciones encargadas de manejar procesos de PSHV, mejorar efectivamente las capacidades sociales de las comunidades y entregar no solo vivienda, sino hábitat?» (pág. 50).

Henaó, L. Herrera, G. Trujillo, H. & Cárdenas, A. (2014), describen la evolución histórica de la política de vivienda en Colombia desde 1918 a 2014, informe generado por el Ministerio de Vivienda, Calidad y Territorio para el Séptimo Foro Urbano Mundial; en el cual analiza la ejecución de la política actual, mostrando sus logros e impactos, enfocados principalmente a la provisión de servicios básicos, espacios públicos, equipamiento y sistemas de movilidad.

## 1.2. La vivienda como mecanismo para el desarrollo económico y el mejoramiento de la Calidad de Vida

En el marco de la intervención del Banco Mundial para la recuperación de los países en el periodo posguerra, el economista Lauchlin Currie es enviado a Colombia, en 1949, con el objetivo de diseñar e implementar estrategias macroeconómicas que favorecieran el crecimiento económico y el desarrollo social del país, en especial en las zonas rurales, en donde se evidenciaban las condiciones de vida más precarias (López, 2011, págs. 27-29).

En consecuencia, Currie plantea una estrategia de reactivación económica a través de la denominada «teoría del crecimiento acelerado», que consistió principalmente en incrementar la productividad a través de la reorganización de los recursos existentes en el país, la implementación de nuevas tecnologías, y la focalización de la inversión pública en actividades productivas de impacto social, así como la distribución equitativa del ingreso, un aumento –en términos de cobertura– de la provisión de servicios públicos, el mejoramiento de la estructura de las importaciones en pro de la inversión, y finalmente la estimulación del sector de la construcción, como mecanismo de jalonamiento de la economía y el mejoramiento infraestructural del país (López, 2011, págs. 33-39).

Currie, a partir de sus estudios empíricos del ciclo económico identificó que «*existen ciertos sectores que jalonan las fases de expansión y contracción propias del ciclo, arrastrando el desempeño de los demás sectores*» (Álvarez 2013, pág. 235). En este sentido, el cumplimiento los objetivos anteriormente enunciados se lograrían a través del incremento de la actividad de un sector líder que contara con características como: la permisión para estimularlo exógenamente, la existencia de una demanda potencial, la inflexibilidad para saturar fácilmente el mercado con sus productos, y la vinculación con un alto nivel con servicios y productos de otros sectores. De esta manera, el sector de la construcción se constituyó en la plataforma perfecta para alcanzar nuevos niveles de desarrollo, a fin de reducir el índice de desempleo de la mano de obra poco calificada e incrementar la demanda de insumos locales. (Montenegro, 2012, pág. 92).

Por otro lado, es de mencionar que Currie concibió el desarrollo como un mecanismo para alcanzar el crecimiento, no en si como una meta, sino como un proceso permanente que conlleva a mayores niveles de bienestar:

*«La línea divisoria que yo trazaría entre los países más desarrollados y los menos desarrollados no puede ser establecida en términos de crecimiento del PIB ni tampoco con base en el nivel de ingreso per cápita a su distribución, sino en la creación de lo que parecen ser las condiciones esenciales para ejercer un control significativo y consciente sobre el medio ambiente, en bien de la supervivencia en primer lugar, y, en segundo, del bienestar»* (Currie, 1966, pág. 185).

No obstante, el tema de la medición de bienestar para Currie (1993), está asociado a la identificación del nivel de satisfacción que los individuos experimentan al alcanzar o poseer algo, teniendo como punto de

partida el referente construido a partir de la comparación con lo alcanzado por otros seres humanos, dada su naturaleza. De esta manera, los niveles de satisfacción pueden ser diferentes y el nivel de frustración se puede reducir a través del alcance de los objetivos que cada individuo haya propuesto (pág. 185), así como del suplemento de necesidades psíquicas, y actividades no pecuniarias (Currie, pág. 308).

Lo anterior materializa la postura de Currie en dos aspectos relevantes y complementarios: el crecimiento económico y el bienestar, fomentando el desarrollo socioeconómico, y por ende la elevación de las condiciones de vida, en especial para la población más vulnerable. Este enunciado tiene gran relación con los objetivos de las políticas habitacionales actuales. La ley 388 de 1997 fija los lineamientos para el ordenamiento del territorio y encamina uno de sus objetivos a la propensión por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo.

Desde esta misma perspectiva, el Plan Nacional de Desarrollo establece como objetivo reducir las brechas poblacionales y territoriales en la provisión de servicios de calidad en salud, educación, servicios públicos, infraestructura y conectividad, así como erradicar la pobreza; lo que en consecuencia conlleva a una visión de desarrollo económico en la cual se evidencie una mejor distribución de la riqueza. La evaluación de dichos aspectos se realiza mediante el modelo aplicado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, quien para la medición del mejoramiento de la calidad de vida en Colombia, vincula variables relativas a las características infraestructurales de la vivienda (material de paredes, pisos y servicios públicos), educación, salud, cuidado de los niños, fuerza de trabajo, gastos e ingresos, tenencia de bienes, entre otros.

### 1.3. Evaluación de la Política

Las prácticas evaluativas han sido inherentes a la dinámica natural de los programas de vivienda social en Colombia, y han revelado persistentes problemas como el déficit cualitativo y cuantitativo, la falta de asequibilidad de los hogares con menores recursos a las líneas de financiación, la pobreza y la falta de cobertura y focalización de la política; lo que sustenta la necesidad de realizar una aproximación hacia una «evaluación integral», que basándose en los postulados de Currie, logre articular varias dimensiones.

En tanto que Currie consideró que el crecimiento económico del país podría darse mediante la estimulación del sector de la construcción, con una perspectiva social acorde a la época –mejorar las condiciones de vida de la población más vulnerable y así los niveles de bienestar– como mecanismo para fomentar el desarrollo, éste capítulo despliega la propuesta de evaluación, de la siguiente manera:

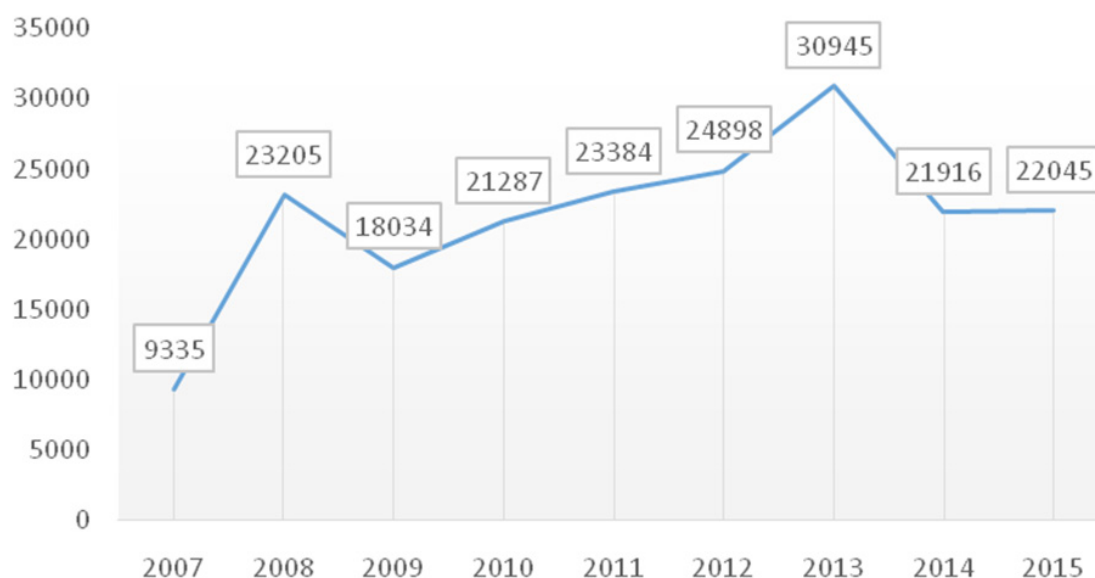
1. **Desarrollo Macroeconómico:** se realizó un análisis de diferentes indicadores económicos, a fin de determinar la incidencia del sector de la construcción en el crecimiento económico del país.
2. **Probabilidad de tenencia de vivienda a partir del modelo de vulnerabilidad de la Política:** teniendo en cuenta que la política de vivienda de interés social se constituye en el mecanismo para favorecer a los hogares en condiciones de vulnerabilidad, con ingresos menores a 4 SMLV; se validó a través de un modelo logit, si poseer las características contempladas para la asignación de subsidios, ha posibilitado la tenencia de vivienda en este grupo poblacional.
3. **Análisis de aspectos de calidad de vida no inherentes a la política:** Se revisó el comportamiento de algunos aspectos indagados a través de la encuesta de calidad de vida aplicada por el DANE en los años 2010, 2012 y 2015, con el propósito de identificar problemáticas asociadas a los beneficiarios de subsidios de vivienda durante los últimos 6 años.
4. **Percepción del nivel de la calidad de vida:** Finalmente, atendiendo a la concepción de Currie sobre el bienestar y su asociación al nivel de satisfacción de los individuos, se realizó un análisis de la apreciación del grupo poblacional de la política, diferenciando a aquellos que han sido beneficiarios, sobre el mejoramiento de sus condiciones de vida, a partir de los resultados de la encuesta aplicada por el DANE en los años 2010, 2012 y 2015.

#### 1.3.1. Desarrollo Macroeconómico

En este apartado se presentan algunos datos estadísticos que evidencian los principales resultados de la política habitacional en Colombia y su desarrollo<sup>6</sup>:

<sup>6</sup> Datos consultados en <https://camacol.co/informacion-economica/construccion-en-cifras>.

- Producción de vivienda de interés social con relación al número de subsidios distritales efectivos.

**GRÁFICO 1. PRODUCCIÓN DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL/ ASIGNACIÓN DE SUBSIDIOS VIP**

Fuente: CAMACOL, 2016.

En cuanto a la producción de vivienda de interés social, se identifica la culminación en promedio de 21.672 viviendas al año. Si bien no fue posible obtener los datos de los subsidios entregados por los diferentes organismos autorizados en la ciudad Bogotá, en un informe de evaluación de política pública del programa de vivienda y hábitat humanos (2015) de la Secretaría de Hábitat, se reporta que en el período comprendido entre el 2009 y 2012 se asignaron 14.025 subsidios, de los cuáles sólo se desembolsaron 8.971, es decir el 64% de la aprobación total. La producción de unidades de vivienda para el mismo período de tiempo fue de 87.603 (CAMACOL, 2016), lo que indica una asignación de tan sólo el 10,24% de la producción de vivienda de interés social a la población más vulnerable. Ésta afirmación, teniendo que la Secretaría de Hábitat sólo gestiona los subsidios de los hogares que no cuentan con vinculación a las Cajas de Compensación Familiar, es decir los que no tienen una relación contractual formal.

**TABLA 1. ASIGNACIÓN DE SUBSIDIOS DE VIVIENDA SECRETARÍA DE HÁBITAT (2009-2012)<sup>7</sup>**

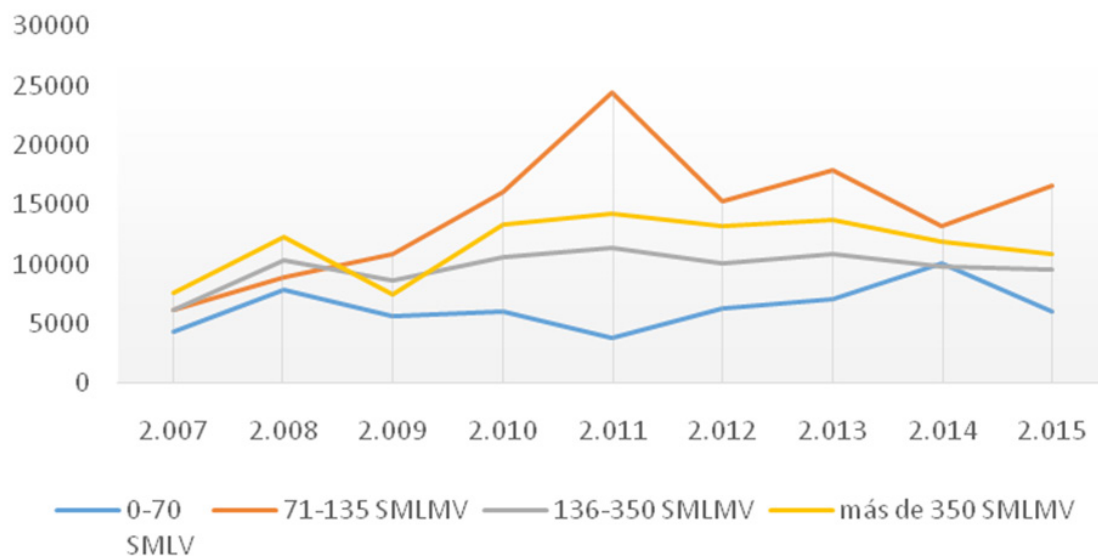
2009-2012	Número asignado	Número desembolsado	Porcentaje desembolsoso	Valor asignado (millones)	Valor desembolsado (millones)	Porcentaje desembolsado
Adquisición de vivienda	14.025	8.971	64%	158.682	101.145	63,7%
Arrendamiento	696	465	67%	1.290	1.287	99,7%
Mejoramiento de vivienda	864	811	94%	3.415	3.221	94,3%
<b>Total</b>	<b>15.585</b>	<b>10.247</b>	<b>66%</b>	<b>163.388</b>	<b>105.652</b>	<b>65,0%</b>

Secretaría de Hábitat, 2015.

- Unidades de vivienda iniciadas por rango de precio.

<sup>7</sup> Gráfico tomado de: Secretaría Distrital de Hábitat (2015). Política Distrital del Hábitat. Bogotá: Subdirección de Información Sectorial.

**GRÁFICO 2. UNIDADES DE VIVIENDA INICIADAS POR RANGO DE PRECIO**



Fuente: CAMACOL, 2016.

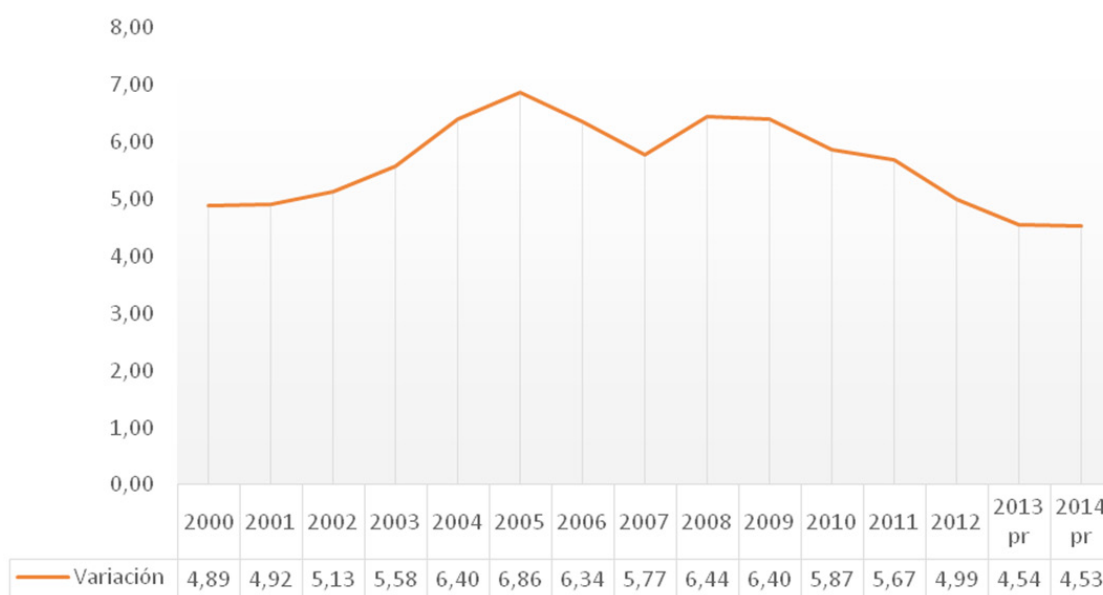
En lo referente a vivienda de interés prioritario se identifica que en promedio se inicia al año la producción de 6.371 unidades. La variación porcentual no es regular, en el 2008 la producción incrementó en un 79% con relación al año anterior, en el 2009 (-29%), 2010 (7%), 2011 (-35%), 2012 (61%), 2013 (13%), 2014 (40%) y 2015 (-39%).

De la misma manera, la vivienda de interés social tiene un promedio de producción anual de 14.404 unidades, presentándose un incremento del 133%, del 2007 al 2015. En 2008 incrementó un 44% con relación al año 2007, en el 2009 (22%), 2010 (47%), 2011 (51%), 2012 (-37%), 2013 (17%), 2014 (-26%), y 2015 (26%).

De la producción total de vivienda (de 0-70 a 350 SMLV), las VIS representan el 49% de la producción, sin embargo tan sólo el 15,11% corresponde a las VIP.

- Porcentaje de representación del Sector de la Construcción en el PIB de Bogotá.

**GRÁFICO 3. % DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN EN EL PIB**

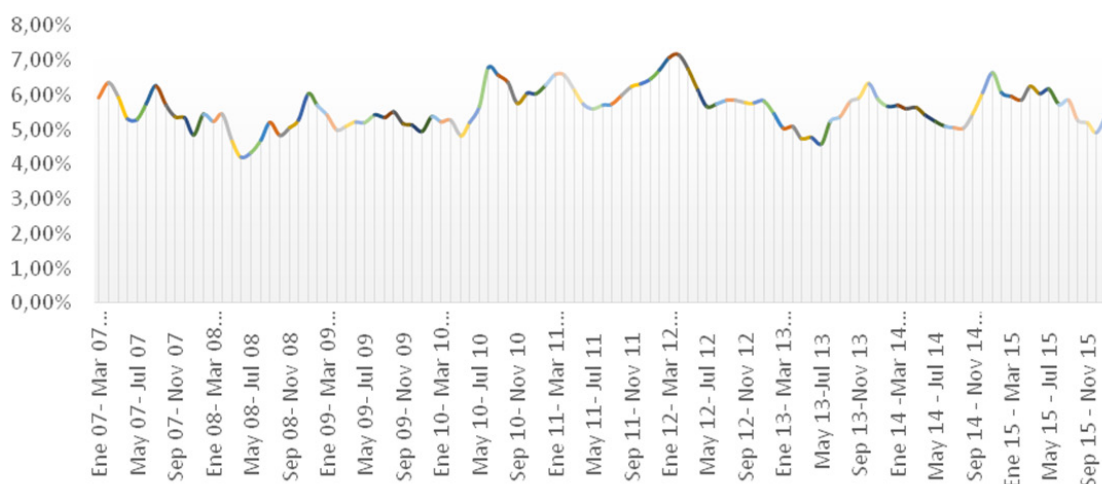


Fuente: CAMACOL, 2016.

La participación del sector de la construcción en el PIB, el crecimiento ha sido sostenido, con variaciones que van entre el 4,53 y el 6,86. Los mayores incrementos se dan entre el 2004 (6,40) y el 2009 (6,40), los cuales pueden relacionarse directamente con la implementación del microcrédito inmobiliario y la creación del Fondo Nacional de Vivienda, en el periodo presidencial de Álvaro Uribe.

- Ocupación en el sector de la construcción en Bogotá.

**GRÁFICO 4. % DE OCUPACIÓN EN EL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN CON RELACIÓN AL NÚMERO TOTAL DE OCUPADOS**

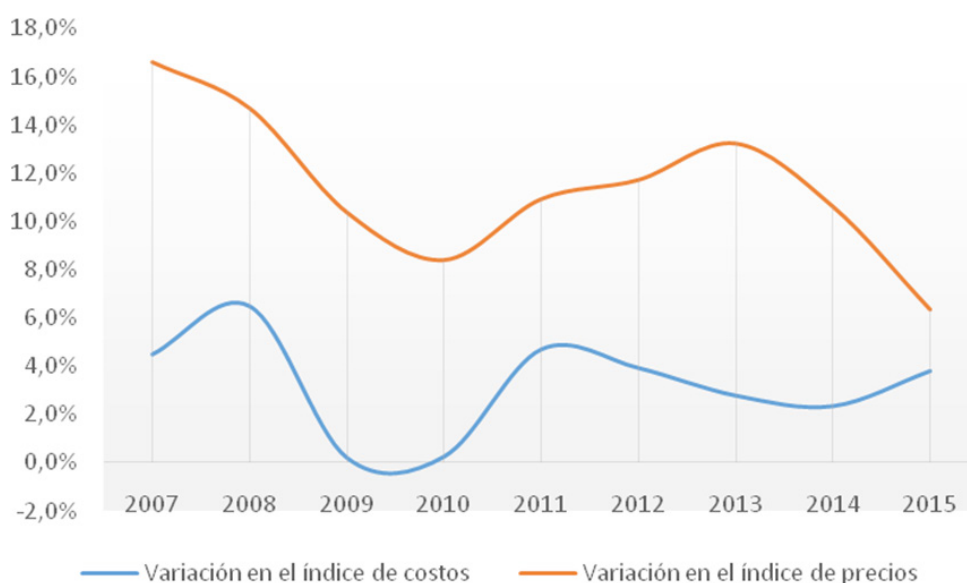


Fuente: CAMACOL, 2016.

A pesar del incremento en la construcción de unidades de vivienda, no se evidencian cambios significativos con relación a la generación de empleo. En general la participación de la ocupación del sector de la construcción respecto al número de ocupados total en la ciudad de Bogotá, oscila entre un 5% y 7%.

- Variación anual del índice de costos de la construcción, con relación a la variación del índice de precios de vivienda nueva en la ciudad de Bogotá.

**GRÁFICO 5. VARIACIÓN ANUAL DEL ICC/ VARIACIÓN DEL IPV**



Fuente: CAMACOL, 2016.

Durante el periodo comprendido entre los años 2008 y 2011, se refleja un comportamiento casi proporcional entre la variación del índice de costos y el índice de precios de vivienda nueva en Bogotá; sin embargo a partir del año 2012 se evidencia un crecimiento en mayor proporción del índice de precios con relación al índice de costos. Esto muestra una problemática en la elevación de precios que incide directamente en la oferta de vivienda de interés social y en la capacidad de la población más vulnerable para asumir los requisitos de esta nueva oferta.

Al respecto la Secretaria de Hábitat (2015) explica:

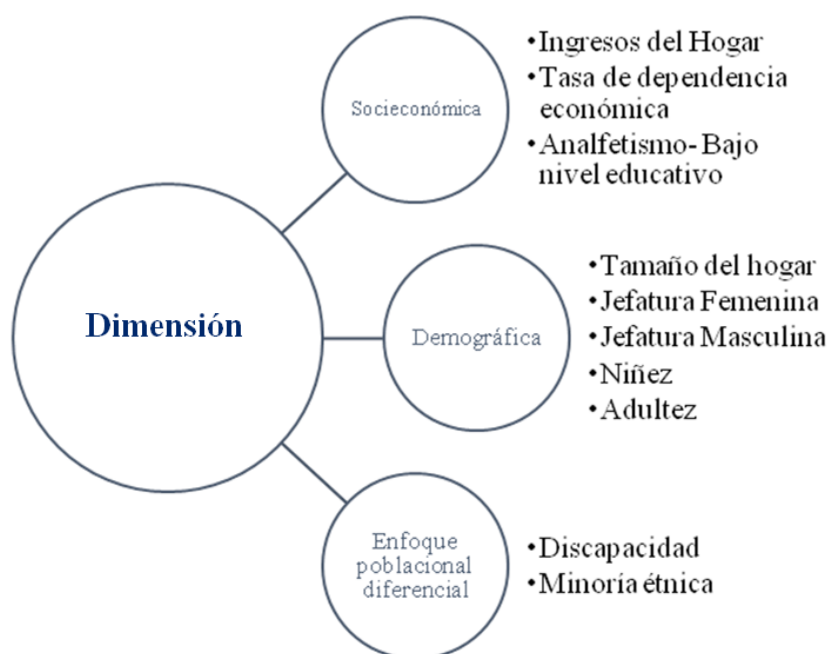
*«Este incremento de precios es un fenómeno nacional, pero se ha presentado de forma más pronunciada en la ciudad de Bogotá. De hecho, en el periodo diciembre 2014 – abril de 2015, en la ciudad de Bogotá los precios de la vivienda nueva se han incrementado en promedio un 40% más en comparación con el agregado del país.»* (pág. 22).

Sin duda la elevación de los precios incide directamente en el déficit cuantitativo.

### 1.3.2. Probabilidad de tenencia de vivienda a partir del modelo de vulnerabilidad de la Política

El propósito de este apartado consiste en identificar la probabilidad de tenencia de vivienda propia en los hogares con ingresos menores a 4 salarios mínimos, a partir de las características tenidas en cuenta para la asignación de subsidios distritales, según el modelo de vulnerabilidad de la política de vivienda de interés social, es decir las disposiciones de la resolución 844 de 2014:

GRÁFICO 6. MODELO DE VULNERABILIDAD SDHB



Fuente: Elaboración propia, 2016.

En coherencia con lo anterior, se extrajeron de la encuesta de calidad de vida (años) la información referente a las variables: ingreso del hogar (en pesos colombianos), cantidad de personas que componen el hogar (número de personas), subsidio<sup>8</sup> (var. dummy: 1 si el hogar fue beneficiario, 0 en caso que no), presencia del padre en el hogar (var. dummy: 1 si el padre convive en el hogar, 0 en caso que no), presencia de la madre (var. dummy: 1 si la madre convive en el hogar, 0 en caso que no), etnia (var. dummy: 1 si existe

<sup>8</sup> Es de mencionar que los subsidios se reciben en dinero o en especie (materiales para la construcción o mano de obra, para lo cual se debe hacer una estimación del valor del bien o servicio si hubiese tenido que pagarlo, es decir, a precios de mercado).

algún miembro del hogar perteneciente a algún grupo étnico, 0 en caso que no), nivel educativo máximo alcanzado por la madre (var. dummy: 1 según corresponda, primaria completa o incompleta, secundaria completa o incompleta, y superior completa o incompleta, y 0 en caso de no contar con ninguno de los niveles de formación establecidos), nivel educativo máximo alcanzado por el padre (var. dummy: 1 según corresponda, primaria completa o incompleta, secundaria completa o incompleta, y superior completa o incompleta, y 0 en caso de no contar con ninguno de los niveles de formación establecidos). Así mismo, se realizó la comparación de tres años (2010, 2012 y 2015), con el fin de identificar la incidencia del modelo de vulnerabilidad en la tenencia de vivienda y efectos de mejora en la población objeto, así:

**TABLA 2. ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS VARIABLES CORRESPONDIENTES AL AÑO 2010**

Variable	Obs*	Mean	Std. Dev	Min	Max
Vivienda Propia	730	,3616438	,4808058	0	1
Ingreso del hogar	730	10,41678	5,232284	0	20,55
Cantidad de personas en el hogar	730	3,257534	1,664436	1	12
Subsidio	730	,0054795	,0738709	0	1
Presencia del padre en el hogar	730	,4471879	,4975444	0	1
Presencia de la madre en el hogar	730	,7037037	,4569368	0	1
Etnia	730	,037037	,1889822	0	1
Nivel educativo máximo alcanzado por la madre (primaria)	730	,6652949	,4722112	0	1
Nivel educativo máximo alcanzado por la madre (secundaria)	730	,2194787	,4141777	0	1
Nivel educativo máximo alcanzado por la madre (universitaria)	730	,0301783	,1711952	0	1
Nivel educativo máximo alcanzado por el padre (primaria)	730	,6748971	,4687349	0	1
Nivel educativo máximo alcanzado por el padre (secundaria)	730	,3017833	,4593469	0	1
Nivel educativo máximo alcanzado por el padre (universitaria)	730	,0548697	,2278821	0	1

\* Aplicando el factor de expansión a la muestra, las apreciaciones realizadas corresponden a 1.304.546 hogares con ingresos menores a 4 SMLV.

Fuente: Elaboración propia, 2016.

**TABLA 3. ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS VARIABLES CORRESPONDIENTES AL AÑO 2012**

Variable	Obs*	Mean	Std. Dev	Min	Max
Vivienda propia	1136	,3723592	,4836463	0	1
Ingreso del hogar	1136	11,17026	5,942882	0	22,63833
Cantidad de personas en el hogar	1136	3,053697	1,519832	1	12
Subsidio	1136	,0088028	,0934506	0	1
Presencia del padre en el hogar	1136	,1035242	,4908204	0	1
Presencia de la madre en el hogar	1136	,6784141	,4672909	0	1
Etnia	1136	,0819383	,2743916	0	1
Nivel educativo máximo alcanzado por la madre (primaria)	1136	,6220264	,4850947	0	1
Nivel educativo máximo alcanzado por la madre (secundaria)	1136	,245815	,4307592	0	1

Variable	Obs*	Mean	Std. Dev	Min	Max
Nivel educativo máximo alcanzado por la madre (universitaria)	1136	,0669604	,2500635	0	1
Nivel educativo máximo alcanzado por el padre (primaria)	1136	,6164021	,4864764	0	1
Nivel educativo máximo alcanzado por el padre (secundaria)	1136	,3183422	,4660386	0	1
Nivel educativo máximo alcanzado por el padre (universitaria)	1136	,1393298	,3464431	0	1

\* Aplicando el factor de expansión a la muestra, las apreciaciones realizadas corresponden a 1.458.628 hogares con ingresos menores a 4 SMLV.

Fuente: Elaboración propia, 2016.

TABLA 4. ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS VARIABLES CORRESPONDIENTES AL AÑO 2015

Variable	Obs*	Mean	Std. Dev	Min	Max
Vivienda propia	1235	,394332	,4889047	0	1
Ingreso del hogar	1235	12,21835	6,720833	0	25,75587
Cantidad de personas en el hogar	1235	3,105263	1,541515	1	12
Subsidio	1235	,0097166	,0981325	0	1
Presencia del padre en el hogar	1235	,4234818	,4943104	0	1
Presencia de la madre en el hogar	1235	,697166	,4596702	0	1
Etnia	1235	0,834008	,2765991	0	1
Nivel educativo máximo alcanzado por la madre (primaria)	1235	,6437247	,4790919	0	1
Nivel educativo máximo alcanzado por la madre (secundaria)	1235	,2582996	,4378769	0	1
Nivel educativo máximo alcanzado por la madre (universitaria)	1235	,0725745	,2600357	0	1
Nivel educativo máximo alcanzado por el padre (primaria)	1235	,6337115	,4819849	0	1
Nivel educativo máximo alcanzado por el padre (secundaria)	1235	,3306321	,4706315	0	1
Nivel educativo máximo alcanzado por el padre (universitaria)	1235	,149919	,3571367	0	1

\* Aplicando el factor de expansión a la muestra, las apreciaciones realizadas corresponden a 1.582.832 hogares con ingresos menores a 4 SMLV.

Fuente: Elaboración propia, 2016.

Para hallar la probabilidad de tenencia de vivienda en los hogares con ingresos menores a 4 SMLV, dadas algunas de las características del modelo de vulnerabilidad para la asignación de subsidios, se utilizó un modelo logit<sup>9</sup>, el cual presenta la siguiente forma, partiendo de una función de distribución logística:

$$1. \quad f(z) = \frac{1}{1 + e^{-z}} = \frac{1}{1 + \frac{1}{e^z}} = \frac{e^z}{1 + e^z}$$

Acotada entre 0 y 1, teniendo en cuenta:

$$\lim_{z \rightarrow -\infty} f(z) = 0 \quad \lim_{z \rightarrow \infty} f(z) = 1$$

<sup>9</sup> Consultado en: <http://www.ugr.es/~romansg/material/WebEco/Eco2-Discreta.pdf>.



La forma del modelo es:

$$2. \quad Y_i = f(Z_i) + u_i, i=1, \dots, n$$

Donde,  $f(z)$  es la probabilidad de tenencia de vivienda y  $Z_i = \beta_1 + \beta_2 X_{2i} + \dots + \beta_k X_{ki}$ , dados los valores de las variables independientes  $X_2, \dots, X_k$ .

En la cual  $Z_i$  corresponde a la tenencia de vivienda propia, y  $X_2 \dots X_k$ , corresponde a las variables: ingreso del hogar, cantidad de personas en el hogar, subsidio, presencia del padre en el hogar, presencia de la madre del hogar, pertenencia a un grupo étnico, nivel educativo del padre y nivel educativo de la madre.

La interpretación se realiza a través de los cambios marginales, teniendo en cuenta que el modelo no es lineal:

$$3. \quad \frac{\partial Y_i}{\partial X_{ji}} = \frac{e^{-Z_i}}{(1 + e^{-Z_i})^2} B_j, \quad j = 1, \dots, k$$

Es de mencionar, que además de aplicar el modelo en los tres años seleccionados, se establecieron diferentes perfiles de hogares, intentando combinar las múltiples variables y evidenciar su incidencia en la posesión de vivienda propia.

**Perfil 1:** Hogares con ingresos no superiores a 4 salarios mínimos legales y nivel máximo educativo alcanzado por los padres «primaria».

**TABLA 5. MODELO DE PROBABILIDAD DE TENENCIA DE VIVIENDA, DADAS LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES CON EL PERFIL 1**

Variable	Cambios marginales 2010	Cambios marginales 2012	Cambios marginales 2015
Ingreso del hogar (hasta 4 smlv)	,0220285**	,0078299	,0101112**
Cantidad de personas en el hogar	,0142438	-,005545	-,0104556
Subsidio	,1502438	,3735838***	,274832***
Presencia del padre en el hogar	,0460248	-,0018191	-,0031694
Presencia de la madre en el hogar	-,0950188	-,0132407	-,00416
Etnia	-,0405796	-,0026165	-,0153068
Nivel educativo máximo alcanzado por la madre (primaria)	-,0588153	-,0156407	-,0148302
Nivel educativo máximo alcanzado por el padre (primaria)	-,0168769	-,020568	-,0164811
	Núm. obs. 729 Chi 2: 52,38 Prob>chi2: 0,0000 Pseudo R2: 0,0549 Estat classification-correctly classified: 64,61%	Núm. obs. 1134 Chi 2: 57,66 Prob>chi2: 0,0000 Pseudo R2: 0,0385 Estat classification-correctly classified: 63,76%	Núm. obs. 1234 Chi 2: 73,42 Prob>chi2: 0,0000 Pseudo R2: 0,0444 Estat classification-correctly classified: 63,45%

\* Significativas al 10%. \*\* Significancia al 5%. \*\*\* Significancia al 1%.

Fuente: Construcción Propia.

El primer perfil corresponde a un hogar con ingresos de hasta 4 SMLV y un número de integrantes promedio (4 personas), en el que la primaria, completa o incompleta es el nivel máximo educativo alcanzado por sus padres. En este caso se identificó que el principal determinante para la tenencia de vivienda, dadas las características enunciadas, es el ingreso. De esta manera un incremento en el ingreso en 100.000 \$, en promedio y ceteris paribus, aumentó la probabilidad de tenencia de vivienda en un 2,22% en el 2010 y en un 1,01% en el 2015.

Igualmente los hogares que accedieron al subsidio aumentaron la probabilidad de tenencia de vivienda en un 37,35% en el año 2012 y 27,48% en el año 2015, frente a quienes no fueron beneficiarios.

**Perfil 2: Hogares con ingresos no superiores a 2 salarios mínimos legales y nivel máximo educativo alcanzado por los padres «primaria».****TABLA 6. MODELO DE PROBABILIDAD DE TENENCIA DE VIVIENDA, DADAS LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES CON EL PERFIL 2**

Variable	Cambios marginales 2010	Cambios marginales 2012	Cambios marginales 2015
Ingreso del hogar (hasta 2 smlv)	,0249592***	,0139751**	,171898***
Cantidad de personas en el hogar	,01611388	-,0098969	-,0177918
Subsidio	,1448164	,4592998***	,3401398**
Presencia del padre en el hogar	,0494879	-,0032539	-,0054115
Presencia de la madre en el hogar	-,1210994**	-,0240169	-,0071253
Etnia	-,048266	-,0046849	-,0265758
Nivel educativo máximo alcanzado por la madre (primaria)	-,0715556	-,0284541	-,0257313
Nivel educativo máximo alcanzado por el padre (primaria)	-,0195068	-,0376467	-,0286613
	Núm. obs. 729 Chi 2: 52,38 Prob>chi2: 0,0000 Pseudo R2: 0,0549 Estat classification-correctly classified: 64,61%	Núm. obs. 1134 Chi 2: 57,66 Prob>chi2: 0,0000 Pseudo R2: 0,0385 Estat classification-correctly classified: 63,76%	Núm. obs. 1234 Chi 2: 73,42 Prob>chi2: 0,0000 Pseudo R2: 0,0444 Estat classification-correctly classified: 63,45%

\* Significativas al 10%. \*\* Significancia al 5%. \*\*\* Significancia al 1%.

Fuente: Construcción Propia.

El segundo perfil corresponde a un hogar con ingresos de hasta 2 SMLV, constituido por 4 personas, en el que la primaria (completa o incompleta) es el nivel máximo de escolaridad alcanzado por los padres. Se identificó nuevamente que los principales determinantes para la tenencia de vivienda en este tipo de hogares es el ingreso y el subsidio. En este sentido, ante un incremento de 100.000 \$ en el ingreso, la probabilidad de poseer vivienda propia aumentó en un 2,49% en el 2010, 1,39% en el 2011 y en un 17,18% en el 2015.

De igual manera, los hogares que fueron beneficiados con el subsidio de vivienda aumentaron la probabilidad de tenencia, del 45% en el año 2012 y el 34% en el 2015, frente a quienes no recibieron subsidio.

**Perfil 3: Hogares con ingresos no superiores a 4 salarios mínimos legales y nivel máximo educativo alcanzado por los padres «secundaria».****TABLA 7. MODELO DE PROBABILIDAD DE TENENCIA DE VIVIENDA, DADAS LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES CON EL PERFIL 3**

Variable	Cambios marginales 2010	Cambios marginales 2012	Cambios marginales 2015
Ingreso del hogar (4 smlv)	,0263803***	,0114898*	,0149161***
Cantidad de personas en el hogar	,019875	-,0065978	-,0124016
Subsidio	,1378309	,4084306***	,2973125**

Variable	Cambios marginales 2010	Cambios marginales 2012	Cambios marginales 2015
Presencia del padre en el hogar	,0305109	-,0109619	-,0155156
Presencia de la madre en el hogar	-,1295653**	-,0265443	-,0149303
Etnia	-,0605357	-,0055644	-,0221934
Nivel educativo máximo alcanzado por la madre (secundaria)	-,1680855***	-,0613728	-,0845147*
Nivel educativo máximo alcanzado por el padre (secundaria)	-,0558478	-,0243627	-,0385401
	Núm. obs. 729 Chi 2: 64,74 Prob>chi2: 0,0000 Pseudo R2: 0,0678 Estat classification- correctly classified: 65,43%	Núm. obs. 1134 Chi 2: 66,33 Prob>chi2: 0,0000 Pseudo R2: 0,0443 Estat classification- correctly classified: 64,81%	Núm. obs. 1234 Chi 2: 90,65 Prob>chi2: 0,0000 Pseudo R2: 0,0546 Estat classification- correctly classified: 64,51%

\* Significativas al 10%. \*\* Significancia al 5%. \*\*\* Significancia al 1%.

Fuente: Construcción Propia.

El tercer perfil corresponde a un hogar con ingresos de hasta 4 SMLV, con un promedio de integrantes de 4 personas, en el que el nivel educativo máximo alcanzado por sus padres es «secundaria», completa o incompleta. En este caso el ingreso y el subsidio son los principales determinantes de la tenencia de vivienda. Ante un incremento de 100.000 \$ en el ingreso, la probabilidad aumentó en 2,63% en el 2010, 1,14% y 1,49 en el 2012 y 2015).

Los hogares beneficiarios de subsidio de vivienda aumentaron la probabilidad de tenencia en un 40,84% en el año 2012 y 29,73% en el año 2015, frente a los que no accedieron a él. Igualmente, el hecho de que la madre sólo posea estudios secundarios, hace que la probabilidad de tenencia en el hogar descienda en un 16,81% en el 2010 y en un 8,451% en el 2015, frente a los hogares en los que la madre posee niveles educativos más altos.

#### Perfil 4: Hogares con ingresos no superiores a 2 salarios mínimos legales y nivel máximo educativo alcanzado por los padres «secundaria».

**TABLA 8. MODELO DE PROBABILIDAD DE TENENCIA DE VIVIENDA, DADAS LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES CON EL PERFIL 4**

Variable	Cambios marginales 2010	Cambios marginales 2012	Cambios marginales 2015
Ingreso del hogar (2 smlv)	,0202826*	,0178251***	,0201276***
Cantidad de personas en el hogar	,0152809	-,0102358	-,0167345
Subsidio	,0931231	,4309065	,2916731**
Presencia del padre en el hogar	,0227631	-,0172235	-,021355
Presencia de la madre en el hogar	-,0114462	-,0424791	-,0205339
Etnia	-,0495453	-,0086882	-,030811
Nivel educativo máximo alcanzado por la madre (secundaria)	-,155376 **	-,1024555**	-,1276696

Variable	Cambios marginales 2010	Cambios marginales 2012	Cambios marginales 2015
Nivel educativo máximo alcanzado por el padre (secundaria)	–,0454813	–,0388871	–,0546663
	Núm. obs. 729 Chi 2: 64,74 Prob>chi2: 0,0000 Pseudo R2: 0,0678 Estat classification- correctly classified: 65,43%	Núm. obs. 1134 Chi 2: 66,33 Prob>chi2: 0,0000 Pseudo R2: 0,0443 Estat classification- correctly classified: 64,81%	Núm. obs. 1234 Chi 2: 90,65 Prob>chi2: 0,0000 Pseudo R2: 0,0546 Estat classification- correctly classified: 64,51%

\* Significativas al 10%. \*\* Significancia al 5%. \*\*\* Significancia al 1%.

Fuente: Construcción Propia.

El siguiente perfil corresponde a un hogar con ingresos de hasta 2 SMLV, conformado por 4 integrantes, en el cual el máximo nivel educativo alcanzado por los padres es «secundaria», completa o incompleta. Nuevamente el ingreso y el subsidio son los principales determinantes de la tenencia de vivienda. Ante un incremento de 100.000 \$ en el ingreso, la probabilidad aumentó en 2,03% en el 2010, 2,01% en el 2015; y un 1,78% en el 2012.

Cuando la madre sólo posee estudios secundarios, la probabilidad de tenencia en el hogar descendió un 15,54% en el 2010 y un 10,24% en el 2015, frente a los hogares en los que la madre posee niveles educativos más altos.

**Perfil 5: Hogares con ingresos no superiores a 4 salarios mínimos legales y nivel máximo educativo alcanzado por los padres «superior».**

**TABLA 9. MODELO DE PROBABILIDAD DE TENENCIA DE VIVIENDA, DADAS LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES CON EL PERFIL 5**

Variable	Cambios marginales 2010	Cambios marginales 2012	Cambios marginales 2015
Ingreso del hogar (4 smlv)	,0233451***	,0067882	,0096197***
Cantidad de personas en el hogar	,0157342	–,0056101	–,0105994
Subsidio	,1740022	,3564096***	,2776599*
Presencia del padre en el hogar	,0254503	–,0027923	–,0058945
Presencia de la madre en el hogar	–,1019589	–,0163496	–,0081669
Etnia	–,0588023	–,0036955	–,0166654
Nivel educativo máximo alcanzado por la madre (universitaria)	,0182434	–,0017984	–,0015428
Nivel educativo máximo alcanzado por el padre (universitaria)	–,0884514	,0073777	–,0010305
	Núm. obs. 729 Chi 2: 49,98 Prob>chi2: 0,0000 Pseudo R2: 0,0524 Estat classification- correctly classified: 64,75%	Núm. obs. 1134 Chi 2: 51,92 Prob>chi2: 0,0000 Pseudo R2: 0,0347 Estat classification- correctly classified: 64,20%	Núm. obs. 1234 Chi 2: 70,75 Prob>chi2: 0,0000 Pseudo R2: 0,0428 Estat classification- correctly classified: 63,94%

\* Significativas al 10%. \*\* Significancia al 5%. \*\*\* Significancia al 1%.

Fuente: Construcción Propia.

El quinto perfil corresponde a los hogares con ingresos menores o iguales a 4 SMLV, en los cuales los padres alcanzaron un nivel educativo universitario. En este caso, al igual que en los demás, el ingreso y el

subsidio son los principales determinantes de la tenencia de vivienda, dado que ante un aumento en el ingreso en 100.000 \$, la probabilidad incrementó en un 2,33% y 1%, en los años 2010 y 2015, respectivamente.

Igualmente, ser beneficiario del subsidio de vivienda aumentó la probabilidad de tenencia en un 35,64% y 27,76%, durante los años 2012 y 2015, respecto a los hogares que no recibieron subsidio.

**Perfil 6:** *Hogares con ingresos no superiores a 2 salarios mínimos legales y nivel máximo educativo alcanzado por los padres «superior».*

**TABLA 10. MODELO DE PROBABILIDAD DE TENENCIA DE VIVIENDA, DADAS LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES CON EL PERFIL 5**

Variable	Cambios marginales 2010	Cambios marginales 2012	Cambios marginales 2015
Ingreso del hogar (2 smlv)	,0234769***	,0123121*	,0165508***
Cantidad de personas en el hogar	,0158231	-,0101753	-,0182365
Subsidio	,1473226	,4554169***	,3477815**
Presencia del padre en el hogar	,0249099	-,0050811	-,0102226
Presencia de la madre en el hogar	-,1152103*	-,0302355	-,0142074
Etnia	-,0631408	-,0067318	-,0293309
Nivel educativo máximo alcanzado por la madre (universitaria)	,0179922	-,0032687	-,0026599
Nivel educativo máximo alcanzado por el padre (universitaria)	-,983367	,0132659	-,0017754
	Núm. obs. 729 Chi 2: 49,98 Prob>chi2: 0,0000 Pseudo R2: 0,0524 Estat classification- correctly classified: 64,75%	Núm. obs. 1134 Chi 2: 51,92 Prob>chi2: 0,0000 Pseudo R2: 0,0347 Estat classification- correctly classified: 64,20%	Núm. obs. 1234 Chi 2: 70,75 Prob>chi2: 0,0000 Pseudo R2: 0,0428 Estat classification- correctly classified: 63,94%

\* Significativas al 10%. \*\* Significancia al 5%. \*\*\* Significancia al 1%.

Fuente: Construcción Propia.

El sexto perfil corresponde a los hogares con ingresos menores o iguales a 2 SMLV, en los cuales los padres alcanzaron un nivel educativo universitario. Nuevamente, el ingreso y el subsidio son los principales determinantes de la tenencia de vivienda, dado que ante un aumento en el ingreso en 100.000 \$, la probabilidad incrementó en un 2% en los años 2010 y 2015, y 1% en el año 2012.

Igualmente, ser beneficiario del subsidio de vivienda aumentó la probabilidad de tenencia en un 45% y 35%, durante los años 2012 y 2015, respecto a los hogares que no recibieron subsidio.

#### *Acerca de los resultados*

La mayoría de las variables que representan las condiciones de vulnerabilidad no arrojaron resultados significativos; sin embargo en los diferentes perfiles establecidos, dos de ellas obtuvieron el nivel de significancia que sustenta que el modelo no tiene problemas en su formulación.

Los principales determinantes para la adquisición de vivienda son el ingreso y el subsidio; no se hallaron diferencias relevantes en la probabilidad de tenencia en ninguno de los casos establecidos, según los perfiles de hogares diseñados para la aplicación del modelo logit.

Dado que el desembolso del subsidio está supeditado a la aprobación del crédito hipotecario, y la aprobación del crédito al ingreso del hogar y la capacidad de endeudamiento, esta relación es evidente. De esta

manera, se identificó que poseer las condiciones de vulnerabilidad establecidas en el modelo, no garantiza una mayor probabilidad en la tenencia de vivienda; de allí que entre el año 2009 y 2012 sólo se haya efectuado una asignación de subsidios para VIP, correspondiente al 10,24% de la producción total de VIS.

### 1.3.3. Análisis de aspectos de calidad de vida no inherentes a la política

Teniendo en cuenta que la normatividad vigente contempla el cumplimiento de requerimientos básicos para el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, que inciden en la calidad de vida (materiales de construcción utilizados, la provisión de servicios públicos, y la generación de un entorno social que garantice la existencia de colegios, puestos de salud, parques entre otros), este espacio presenta una reflexión sobre aspectos adicionales de calidad de vida, que reflejan problemáticas de los hogares beneficiarios de la política, con relación a la demás población que cuenta con características similares y no ha sido beneficiada.

Se utilizaron los resultados de la encuesta de calidad de vida del DANE, aplicada en tres años diferentes (2010, 2012 y 2015) y el factor de expansión<sup>10</sup> para hacer inferencias sobre el número total de hogares que tienen un ingreso menor a 4 salarios mínimos legales vigentes, diferenciando a aquellos que han sido beneficiarios de la política durante los dos años anteriores a la aplicación de la encuesta, y aquellos que no lo han sido.

- Ruidos provenientes del exterior.

**TABLA 11. DISTRIBUCIÓN: RUIDOS PROVENIENTES DEL EXTERIOR EN LOS HOGARES OBJETO DE POLÍTICA (CON INGRESOS DE HASTA 4 SMLV), BENEFICIARIOS Y NO BENEFICIARIOS DE SUBSIDIO**

Año	SI		NO	
	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios
2015	13,95	30,86	86,05	69,14
2012	16,18	32,03	83,82	67,97
2010	0	29,17	100	70,83

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de calidad de vida, DANE.

Al preguntarle a los hogares sobre la existencia de ruidos en el exterior, se evidencia que la problemática se presenta con una menor frecuencia en quienes han sido beneficiarios de la política, razón por la cual no se puede atribuir este aspecto a la ubicación de los proyectos de vivienda de interés social, ni a ninguna de sus características, tales como las condiciones de habitabilidad o situaciones externas que generan efectos negativos en la calidad de vida.

- Malos olores procedentes del exterior.

**TABLA 12. DISTRIBUCIÓN: MALOS OLORES PROCEDENTES DEL EXTERIOR EN LOS HOGARES OBJETO DE POLÍTICA (CON INGRESOS DE HASTA 4 SMLV), BENEFICIARIOS Y NO BENEFICIARIOS DE SUBSIDIO**

Año	SI		NO	
	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios
2015	42,04	27,19	57,96	72,81
2012	39,91	27,70	60,09	72,30
2010	72,66	24,65	27,34	75,35

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de calidad de vida, DANE.

<sup>10</sup> Al aplicar el factor de expansión, los resultados evidencian la apreciación de 6285 hogares beneficiarios de subsidio y 1.298.261 hogares no beneficiarios en el año 2010; 13.159 hogares beneficiados y 1.445.468 no beneficiados en el año 2012; y 15.272 beneficiarios y 1.567.559 no beneficiarios, en el año 2015.

En cuanto a si los hogares tienen problemas relacionados con la existencia de malos olores procedentes del exterior, se identifica una mayor frecuencia –casi en doble proporción– en los hogares beneficiarios de la política. Dado que en los últimos años, la construcción de vivienda de interés social se ha realizado principalmente en lugares periféricos, este puede ser considerado un aspecto particular que debe ser estudiado para el desarrollo de nuevas construcciones.

- Presencia de Basuras en las calles.

**TABLA 13. DISTRIBUCIÓN: PRESENCIA DE BASURAS EN LAS CALLES EN LOS HOGARES OBJETO DE POLÍTICA (CON INGRESOS DE HASTA 4 SMLV), BENEFICIARIOS Y NO BENEFICIARIOS DE SUBSIDIO**

Año	SI		NO	
	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios
2015	44,49	33,66	55,51	66,34
2012	51,63	33,54	48,37	66,46
2010	0	24,88	100	75,12

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de calidad de vida, DANE.

Al igual que en el caso anterior, la presencia de basura en las calles es mencionada con mayor frecuencia en los hogares beneficiarios. Esta problemática puede presentarse debido a la ausencia de cultura ambiental por parte de la comunidad o a la falta de infraestructura o de implementación del sistema de recolección de desechos que el Estado debe garantizar.

- Contaminación en el aire.

**TABLA 14. DISTRIBUCIÓN: CONTAMINACIÓN EN EL AIRE EN LOS HOGARES OBJETO DE POLÍTICA (CON INGRESOS DE HASTA 4 SMLV), BENEFICIARIOS Y NO BENEFICIARIOS DE SUBSIDIO**

Año	SI		NO	
	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios
2015	35,95	24,64	64,05	75,36
2012	32,84	25,31	67,16	74,69
2010	72,66	20,35	27,34	79,65

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de calidad de vida, DANE.

La contaminación en el aire es un aspecto, que si bien es mencionado con una mayor frecuencia en los hogares beneficiarios, no presenta una diferencia significativa con respecto a la población no beneficiaria, a excepción del año 2010.

- Invasión del espacio público.

**TABLA 15. DISTRIBUCIÓN: INVASIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO EN LOS HOGARES OBJETO DE POLÍTICA (CON INGRESOS DE HASTA 4 SMLV), BENEFICIARIOS Y NO BENEFICIARIOS DE SUBSIDIO**

Año	SI		NO	
	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios
2015	0	13,35	100	86,65
2012	0	13,39	100	86,61
2010	0	11,29	100	88,71

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de calidad de vida, DANE.

Los hogares beneficiarios expresaron no tener inconvenientes con la invasión del espacio público.

- Presencia de animales que causan molestias.

**TABLA 16. DISTRIBUCIÓN: PRESENCIA DE ANIMALES QUE CAUSAN MOLESTIAS EN LOS HOGARES OBJETO DE POLÍTICA (CON INGRESOS DE HASTA 4 SMLV), BENEFICIARIOS Y NO BENEFICIARIOS DE SUBSIDIO**

Año	SI		NO	
	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios
2015	11,08	22,07	88,92	77,93
2012	12,86	22,39	87,14	77,61
2010	47,64	22,52	52,36	77,48

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de calidad de vida, DANE.

En cuanto a la presencia de animales que causan molestias, los hogares beneficiarios de la política manifiestan enfrentarse a esta problemática en una menor frecuencia con relación a los que no. Igualmente, se puede apreciar una diferencia considerable en el año 2010.

- Presencia de insectos, roedores, etc.

**TABLA 17. DISTRIBUCIÓN: PRESENCIA DE INSECTOS, ROEDORES, ETC., EN LOS HOGARES OBJETO DE POLÍTICA (CON INGRESOS DE HASTA 4 SMLV), BENEFICIARIOS Y NO BENEFICIARIOS DE SUBSIDIO**

Año	SI		NO	
	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios
2015	66,08	25,27	33,92	74,73
2012	67,80	26,12	32,20	73,88
2010	74,98	33,95	25,02	66,05

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de calidad de vida, DANE.

La presencia de insectos, roedores, entre otras plagas, es identificada como un problemática relevante en la población beneficiaria de la política; mientras que para esta población la frecuencia oscila entre un 66 y un 74%, para los hogares no beneficiarios se presenta entre un 25 y un 34%, respectivamente.



- Atracos o robos durante los últimos 12 meses.

**TABLA 18. DISTRIBUCIÓN: ATRACOS O ROBOS EN LOS HOGARES OBJETO DE POLÍTICA (CON INGRESOS DE HASTA 4 SMLV), BENEFICIARIOS Y NO BENEFICIARIOS DE SUBSIDIO**

Año	SI		NO	
	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios
2015	45,09	23,91	54,91	76,09
2012	52,33	24,19	47,67	75,81
2010	47,64	23,90	52,36	76,10

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de calidad de vida, DANE.

Otro suceso que se presenta con mayor frecuencia en los hogares beneficiarios de la política, es haber sido víctima de atracos o robos. Aproximadamente la mitad de la población indicó, durante los tres años, sufrir un episodio de este tipo; mientras que tan sólo un cuarto de la población que no ha sido beneficiaria, evidenció esta problemática.

- Otro hecho violento (homicidios, asesinatos, secuestros, lesiones personales, violaciones, extorsiones y desalojos) durante los últimos 12 meses.

**TABLA 19. DISTRIBUCIÓN: OTRO HECHO VIOLENTO EN LOS HOGARES OBJETO DE POLÍTICA (CON INGRESOS DE HASTA 4 SMLV), BENEFICIARIOS Y NO BENEFICIARIOS DE SUBSIDIO**

Año	SI		NO	
	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios
2015	33,43	8,37	66,57	91,63
2012	38,80	8,83	61,20	91,17
2010	0	1,49	100	98,51

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de calidad de vida, DANE.

Los hogares beneficiarios indicaron que durante el último año fueron víctimas de episodios violentos. La frecuencia en la que se presenta este problema es más alta con relación al otro grupo poblacional.

#### 1.3.4. Percepción del nivel de la calidad de vida

En coherencia con el planteamiento teórico sobre el bienestar que hace Currie, este apartado tiene como fin identificar el nivel de satisfacción de los hogares con relación a sus condiciones de vida, partiendo de la correlación existente entre el desarrollo económico y la provisión de necesidades no pecuniarias, que en su conjunto promueven la emisión de juicios de los individuos sobre su bienestar.

Al igual en los anteriores apartados, se toman los resultados de las encuesta de calidad de vida (2010, 2012 y 2015), así:

- ¿Cómo se siente en el barrio donde vive?

TABLA 20. PERCEPCIÓN DE LOS HOGARES CON INGRESOS MENORES A 4 SMLV SOBRE EL BARRIO DONDE VIVEN

Año	Seguro		Inseguro	
	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios
2015	42,24	56,80	57,76	43,20
2012	40,13	56,17	59,87	43,83
2010	56,17	52,68	43,83	47,32

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de calidad de vida, DANE.

Los hogares beneficiarios de subsidio expresan sentirse inseguros con una mayor frecuencia que los hogares que no lo han recibido (o por lo menos recientemente); la diferencia entre los dos grupos poblacionales durante los últimos años oscila en alrededor de un 15%. Si bien, los temas de seguridad deben ingresar en la agenda, dados los alcances de este estudio, no podría asegurarse que este aspecto se presente con mayor frecuencia en los hogares con 4 smlv, frente al resto de la población.

- ¿Actualmente las condiciones de su hogar son?

TABLA 21. PERCEPCIÓN DE LOS HOGARES CON INGRESOS MENORES A 4 SMLV SOBRE LAS CONDICIONES DEL HOGAR

Año	Muy buenas		Buenas		Regulares		Malas	
	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios
2015	0	7,75	39,44	66,27	60,56	24,40	0	1,58
2012	0	6,97	50,32	1,73	49,68	24,97	0	1,73
2010	27,34	5,73	47,64	68,98	25,02	28,76	0	2,26

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de calidad de vida, DANE.

En cuanto a las condiciones de los hogares, se evidencian diferencias significativas entre los dos grupos poblacionales. La percepción en aquellos que han sido beneficiarios de la política ha ido focalizándose y aumentando en el concepto «regular», pasando de una frecuencia del 25% en el 2010 al 60,56% en el 2015. Las razones por las cuales los hogares realizan este juicio son desconocidas, por lo cual la indagación sobre este aspecto será uno de los retos de la política.

- ¿Con relación al hogar donde usted se crió, este hogar vive económicamente?

TABLA 22. PERCEPCIÓN DE LOS HOGARES CON INGRESOS MENORES A 4 SMLV SOBRE LAS CONDICIONES ECONÓMICAS DEL HOGAR

Año	Mejor		Igual		Peor	
	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios
2015	66,36	52,28	13,95	37,31	19,69	1,41
2012	72,67	50,91	16,18	38,03	11,14	11,05
2010	53,84	51,39	27,34	34,55	18,81	14,05

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de calidad de vida, DANE.

Los hogares beneficiarios consideran, en su mayoría, que viven mejor económicamente respecto al hogar de crianza; esto puede ser un indicador de movilidad social que evidencia la capacidad que tienen sus miembros para incrementar sus ingresos. Es también un factor considerable, el hecho de que su percepción es mucho más favorable, que la de aquellos que no han sido beneficiarios de subsidios.

- ¿Usted piensa que el nivel de vida actual de este hogar, respecto al que tenía es?

**TABLA 23. PERCEPCIÓN DE LOS HOGARES CON INGRESOS MENORES A 4 SMLV SOBRE EL NIVEL DE VIDA ACTUAL**

Año	Mejor		Igual		Peor	
	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios
2015	8,41	45,81	79,93	42,80	11,66	11,39
2012	21,47	44,88	65,00	43,43	13,53	11,69
2010	18,81	48,10	52,36	35,31	28,83	16,59

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de calidad de vida, DANE.

La mayoría de los hogares beneficiarios indican que no existen cambios sustanciales en su nivel de vida. Esta percepción ha ido aumentando paulatinamente, presentándose una frecuencia del 80% en el 2015. Por el contrario, la mayoría de los hogares que no han sido beneficiarios consideran que su nivel de vida es mejor, razón por la cual se puede inferir que la percepción de los beneficiarios denota una característica particular para este grupo poblacional, la cual deberá ser estudiada.

- ¿Los ingresos de su hogar?

**TABLA 24. PERCEPCIÓN DE LOS HOGARES CON INGRESOS MENORES A 4 SMLV SOBRE LA SUFICIENCIA DE LOS INGRESOS**

Año	No alcanzan para cubrir los gastos mínimos		Sólo alcanzan para cubrir los gastos mínimos		Cubren más de los gastos mínimos	
	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios
2015	17,39	21,80	82,61	68,79	0	9,41
2012	20,18	22,42	79,82	68,48	0	9,10
2010	72,66	36,31	27,34	58,31	0	5,38

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de calidad de vida, DANE.

La percepción de los hogares beneficiarios indica que los ingresos sólo alcanzan para cubrir los gastos mínimos del hogar. La frecuencia con la que los hogares manifiestan esta apreciación ha aumentado significativamente en los últimos años, pasando de 27,34% en el 2010 a 82,61% en el 2015. Al comparar los dos grupos poblacionales, se identifica nuevamente que el nivel de satisfacción en los hogares beneficiarios, con relación a este aspecto, es menor.

- ¿Usted se considera pobre?

TABLA 25. PERCEPCIÓN DE LOS HOGARES CON INGRESOS MENORES A 4 SMLV SOBRE LA CONDICIÓN DE POBREZA

Año	SI		NO	
	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios	Hogares beneficiarios de subsidio	Hogares no beneficiarios
2015	38,39	28,49	61,61	71,51
2012	44,55	29,98	55,45	70,02
2010	47,64	42,39	52,36	57,61

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de calidad de vida, DANE.

Al consultarle a los hogares sí se consideran pobres, se identifica que nuevamente esta apreciación está asociada en una mayor frecuencia en los hogares beneficiarios de la política; sin embargo es de resaltar que dicha percepción ha disminuido a través del tiempo, pasando de 47,64% en el 2010 al 38,89% en el año 2015.

## 2. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

Las prácticas evaluativas han sido inherentes a la dinámica natural de los programas de vivienda social en Colombia, y han revelado persistentes problemas, como el déficit cualitativo y cuantitativo, la falta de asequibilidad de los hogares con menores recursos a las líneas de financiación, la pobreza y la falta de cobertura y focalización de la política; lo que sustenta la necesidad de realizar una aproximación hacia una «evaluación integral» que basándose en los postulados de Currie<sup>11</sup>, logre articular varias dimensiones: desarrollo, crecimiento económico y mejoramiento de las condiciones de calidad de vida de la población objeto de la política, tanto en términos cuantitativos como en su apreciación.

Ahora bien, como se mencionó anteriormente este ejercicio investigativo tuvo como propósito determinar el nivel de efectividad de la política de vivienda, mediante la valoración de la relación existente entre sus objetivos y los resultados alcanzados; en este sentido, es pertinente mencionar la perspectiva gubernamental en el marco del Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018), que denotado por la incorporación del país a la OCDE, establece:

*«contar con “mejores políticas para mejorar el bienestar de los ciudadanos”. Esto significa que la gobernanza y las instituciones deben operar en función del mejoramiento de las múltiples dimensiones del bienestar de la población (salud, educación, empleo, vivienda, entre otros) y del desarrollo de los territorios mediante la adopción y el cumplimiento de estándares de calidad de gobierno» (pág. 590).*

Nótese que bajo esta declaración, muy acorde a los postulados de Currie, las políticas implementadas deben necesariamente enfocarse en el mejoramiento de las dimensiones de bienestar, entre las cuales se encuentra la vivienda. De esta manera, el PND (2014-2018) estableció de forma específica la función del Estado en la garantía del acceso en igualdad de condiciones a servicios fundamentales como la vivienda, para toda la población (pág. 67), por lo cual esta promulgación se constituyó en la línea base para elaborar el juicio sobre el nivel de efectividad de la política.

En lo referente a crecimiento económico, la evaluación presentada en este documento evidenció que en términos de la producción total de vivienda, entre los años 2007 y 2011, se duplicó el número de unidades, pasando de 24.219 a 46.112; a partir de ese mismo año hasta el 2015, se ha fabricado un promedio anual de 47.180 unidades, de las cuales 15.802 son de interés social y 6.070 VIP. Aun así, la sostenibilidad presentada desde el año 2011 en el promedio de producción de unidades de vivienda, no ha sido significativamente representativa en el PIB, el porcentaje del sector de la construcción en éste ha oscilado entre el

<sup>11</sup> Currie planteó la estimulación del sector de la construcción como mecanismo de jalonamiento de la economía, el mejoramiento infraestructural del país y el mejoramiento de las condiciones de bienestar de la población en condición de pobreza.

4,45% a 6,86%, con tendencia a la baja desde el 2008 (De 6,44% a 4,53%). De la misma manera, el índice de ocupación en el sector ha fluctuado entre el 5% y el 7%, no reflejando grandes cambios en la disminución del índice de desempleo.

Es de destacar que justamente a partir del año 2011 los precios de vivienda han incrementado hasta en un 40%, y que lo han hecho en una mayor proporción con relación al incremento de los costos de producción. Este fenómeno puede incidir directamente en el indicador de déficit cuantitativo; sin embargo en Colombia la última medición se realizó en el año 2005, razón por la cual a futuro éste deberá ser un tema relevante para evidenciar la incidencia en la cobertura y capacidad de la política para generar transformaciones sociales a profundidad.

Ahora bien, entendiendo que la política establece como instrumento de acceso a la vivienda, el otorgamiento de subsidios a través de la aplicación de un modelo de vulnerabilidad, se revisó la incidencia de las características de dicho modelo en la tenencia de vivienda en los hogares con ingresos de hasta 4 SMLV, identificando que los principales determinantes para la adquisición de vivienda son el ingreso y el subsidio; no se hallaron diferencias relevantes en la probabilidad de tenencia en ninguno de los casos establecidos, según los perfiles de hogares diseñados para la aplicación del modelo logit.

Dado que el desembolso del subsidio está supeditado a la aprobación del crédito hipotecario, y la aprobación del crédito al ingreso del hogar y la capacidad de endeudamiento, esta relación es evidente. De esta manera, se identificó que poseer las condiciones de vulnerabilidad establecidas en el modelo, no garantiza una mayor probabilidad en la tenencia de vivienda; de allí que entre el año 2009 y 2012 sólo se haya efectuado una asignación de subsidios para VIP, correspondiente al 10,24% de la producción total de VIS.

Por otra parte, partiendo de las apreciaciones de Currie sobre el bienestar y la incidencia que debe tener el crecimiento económico en las condiciones de vida de la población más pobre, respecto a los aspectos de calidad de vida evaluados, se identificó que varios de ellos se presentan con una frecuencia similar en los beneficiarios y no beneficiarios, tales como: ruidos provenientes en el exterior, contaminación en el aire, invasión del espacio público, presencia de animales que causan molestias, y hechos violentos; sin embargo hay aspectos que se presentan con mayor intensidad en los hogares que han sido beneficiarios de subsidio en los últimos 6 años, dentro de los cuales se encuentran malos olores procedentes del exterior, presencia de basura en las calles —que pueden relacionarse con la falta de cultura de la población o con un tema de incapacidad de la infraestructura para prestar el servicio de recolección de basuras—, así como la presencia de plagas (insectos, roedores, entre otros), y ser víctimas de atracos o robos.

Igualmente, al revisar el nivel de satisfacción de la población objeto de la política respecto a la calidad de vida, es interesante que tanto beneficiarios como no beneficiarios manifiestan en igual proporción, sentirse inseguros en el barrio donde viven y expresan vivir económicamente mejor que en el lugar de crianza; no obstante al preguntarles a los hogares beneficiarios respecto a sus condiciones de vida, la mayoría expresa que son regulares, con un incremento en la frecuencia de esta apreciación que va desde el 25% en el 2010 al 60% en el 2015, en este sentido es necesario que se indaguen sobre las causas de la percepción, ya que si bien se evidencia un mejoramiento económico, no de las condiciones como tal, dando cabida a la pregunta ¿qué entiende la población por mejores condiciones de vida?

En coherencia con lo anterior, al consultar a los hogares beneficiarios sobre el nivel de vida actual respecto al que tenía antes, la mayoría expresó que es igual, e incluso aumentó la apreciación, pasando del 52% en el 2010 al 80% en el 2015. Dado que los no beneficiarios expresan en su mayoría que el nivel actual es mejor, es necesario indagar sobre este aspecto con una mayor rigurosidad.

Por otra parte, si bien los hogares beneficiarios reconocen un mejoramiento de las condiciones económicas con respecto al hogar de crianza, también expresan que los ingresos sólo alcanzan para cubrir los gastos mínimos, del 27% en el 2010 al 82% en el 2015. En cuanto a sí los hogares se consideran pobres, aunque la percepción es mayor en los beneficiarios, es relevante mencionar que la frecuencia fue disminuyendo de un 47,64% en el año 2010 a un 38,39 en el año 2015, mientras que en la población no beneficiaria pasó de un 42,39% a un 28,49%.

En síntesis y a la luz del objetivo del PND 2014-2018, podemos afirmar que en términos de crecimiento económico, a partir del año 2012 el sector de la construcción ha logrado sostener una producción similar de unidades de vivienda, lo cual no ha implicado un incremento sustancial de la participación en el PIB, ni una incidencia significativa en el índice de desempleo. Así mismo se evidencia una sostenibilidad en la producción de vivienda de interés social, que de manera prioritaria debe ser contrastada con una nueva medición del déficit cuantitativo, y por otro lado, identificar el remanente de la producción que no está siendo comprada por la población objeto de la política, es decir aquellos que cuentan con ingresos no superiores a 4 SMLV, y así diseñar estrategias de focalización más efectivas.

A su vez, teniendo en cuenta que las problemáticas asociadas al nivel de calidad de vida que se están presentando en los hogares beneficiarios –malos olores, presencia de basuras, presencia de plagas, e inseguridad–, pueden atribuirse a la ubicación de los proyectos de vivienda en las periferias, estos temas deben convertirse en aspectos prioritarios de estudio que conlleven a la promulgación de programas, que articulados a la política de vivienda, logren mejorar las condiciones de hábitat.

Finalmente, contemplando la apreciación del grupo poblacional beneficiario como factor de medición de bienestar, es de mencionar que si bien la mayoría reconocen contar con mejores condiciones económicas, no consideran que sus condiciones de vida hayan mejorado sustancialmente, razón por la cuál es necesario diseñar instrumentos que permitan conocer a fondo esta concepción, lo que podría develar aspectos o problemáticas, que contribuyan al ajuste o formulación de nuevas política o programas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUDELO, C., VACA, M. & GARCÍA, C. (2013): "Modelo de producción social de hábitat frente al modelo de mercado en la construcción de vivienda de interés social", en *Revista Tecnura*, vol. 17, núm. 38, págs. 27-52. DOI: <https://doi.org/10.14483/udistrital.jour.tecnura.2013.4.a03>.
- BOUZA, A. (2000): "Reflexiones acerca del uso de los conceptos de eficiencia, eficacia y efectividad en el sector salud", en *Revista Cubana de Salud Pública. Escuela Nacional de Salud Pública «Carlos J. Finlay»*, vol. 29, núm. 1, págs. 51-54.
- CAMARGO, A. P. & HURTADO, A. (2011): "Vivienda y pobreza: una relación compleja. Marco conceptual y caracterización de Bogotá", en *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, vol. 4, núm. 8, págs. 224-246.
- CASTRILLO, M. (2004): "Vivienda social y planificación urbanística: vestigios reformistas en la práctica actual", en *Sociología, Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto* (Porto, Portugal), núm. 13 (2003).
- CHIAPPE, M. (1999): *La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- ESCALLÓN, G. (2012): "La vivienda de interés social en Colombia, principios y retos", en *Revista de Ingeniería*, núm. 35, págs. 55-60. Universidad de los Andes.
- FERNÁNDEZ, S. (2000): "La efectividad de los programas sociales. Enfoques y técnicas de la evaluación de procesos", en *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, vol. 16, núm. 3, pág. 260.
- FIQUE, L. F. (2005): "La habitabilidad de la vivienda de interés social en Colombia. Un enfoque en los procesos y las decisiones", en *Revista INVI*, vol. 20, núm. 55, págs. 12-19.
- FIQUE, L. F. (2008): "La política pública de vivienda en Colombia", en *Revista Bitácora*, vol. 13, núm. 2, págs. 73-89.
- GARCIA, E. (2014): "Evaluación de las políticas públicas para el desarrollo: efectividad, eficiencia y rentabilidad", en *ICE, Revista de Economía*, núm. 880, Globalización y Desarrollo, págs. 151-163.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2010): *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, Primera Edición.
- HENAO, L. F., HERRERA, G., TRUJILLO, N. A. & CÁRDENAS, A. (2014): *Colombia: Cien años de políticas habitacionales*. Bogotá, Colombia: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para el Séptimo Foro Mundial.
- KELLETT, P., TORO, A. & HARAMOTO, E. (1994): "Cambios iniciados por los habitantes y transformaciones en la vivienda social: teoría y práctica en el contexto chileno", en *Boletín INVI*, núm. 21, págs. 3-14.
- LOPEZ, H. F. (2011): "Lauchlin Currie y el desarrollo Colombiano", en *Criterio Libre*, vol. 9, núm. 14, págs. 21-42.
- MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (1992): *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid: Secretaría General Técnica Instituto Nacional de Administración Pública.
- MONTENEGRO, A. (2012): "Lauchlin Currie: Desarrollo y crecimiento económico", en *Revista de Economía Institucional*, vol. 14, núm. 27, págs. 81-97.
- NINA, E. (2008): "Modelos de evaluación de políticas y programas sociales en Colombia", en *Papel Político*, núm. 13, págs. 449-471.
- PECHA, C. (2011): *Programa de vivienda de interés social de Colombia: Una Evaluación*. New York, Washintong, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- SALAZAR, C. (2009): "La evaluación y el análisis de políticas públicas", en *Revista Opera*, núm. 9, págs. 23-51. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67515007003>.
- SECRETARÍA DISTRITAL DE HÁBITAT (2015): *Política Distrital del Hábitat*. Bogotá: Subdirección de Información Sectorial.
- VÉLEZ, L. (2013): "Lauchlin Currie: el maestro de los economistas colombianos", en *Lecturas de Economía*, Universidad de Antioquia, núm. 79, págs. 233-239. DOI: <https://doi.org/10.17533/udea.le.n79a8>.
- ZULUAGA, B. (2003): "Lauchlin Currie: Desarrollo, pobreza y desigualdad del ingreso", en *Estudios Gerenciales*, núm. 87, págs. 55-65.



Dussauge Laguna, Mauricio I. y Pardo, María del Carmen (eds.),  
*De los modelos a los instrumentos de reforma administrativa*

Dussauge Laguna, Mauricio I. & Pardo, María del Carmen (pubs.),  
*De los modelos a los instrumentos de reforma administrativa*

Eduardo Torres Alonso  
Universidad Nacional Autónoma de México (México)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0868-2240>  
etorres@unam.mx

#### NOTA BIOGRÁFICA

Politólogo y administrador público por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor de la misma institución.

---

#### RESUMEN

Recensión: Dussauge Laguna, Mauricio I. y Pardo, María del Carmen (eds.), *De los modelos a los instrumentos de reforma administrativa*, México, Instituto Nacional de Administración Pública – Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2018, 335 páginas.

#### PALABRAS CLAVE

Reforma administrativa; reforma del Estado; políticas públicas.

---

#### ABSTRACT

Review: Dussauge Laguna, Mauricio I. & Pardo, María del Carmen (pubs.), *De los modelos a los instrumentos de reforma administrativa*, México, Instituto Nacional de Administración Pública – Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2018, 335 pages.

#### KEYWORDS

Administrative reform; government reform; public policies.

Integrado por diez capítulos, el libro *De los modelos a los instrumentos de reforma administrativa*, editado por Mauricio Dussauge y María del Carmen Pardo, examina los instrumentos, las herramientas, que se han empleado para acometer la tarea –siempre presente– de reformar a la administración pública. Esta propuesta innovadora se centra en tres puntos: el análisis de los instrumentos puede prescindir de la carga valorativa que acompaña a la discusión sobre los modelos de reforma, aunque dichos instrumentos no son valorativamente neutros; el estudio de los instrumentos de reforma es pertinente en tanto que, a nivel internacional, no existen modelos que se hayan aplicado de forma pura, sino que existen modelos híbridos, de manera que es pertinente conocer el funcionamiento de esos instrumentos, y el análisis de los instrumentos de reforma muestra congruencia con una lógica de diseño de políticas públicas (Dussauge Laguna y Pardo, 2018: 18-19).

El primer capítulo, escrito por los editores del libro, “Reformas Administrativas: de los modelos a los instrumentos”, expresan que el estudio de los instrumentos hace sobresalir la naturaleza de los vínculos de

interdependencia entre Estado, mercado y sociedad, lo que genera que no sea posible discutir los procesos de reforma, entendidos como grandes modelos homogeneizadores y omni-abarcantes, aunque, de igual forma, no es posible centrar la atención en los alcances y el desempeño de un solo actor, el gobierno. Con todo, la selección de determinados instrumentos es una decisión política en tanto que éstos responden a contextos políticos y tradiciones administrativas particulares, y a valores y consideraciones éticas, lo que significa que su elección no es arbitraria: no son neutrales. En el segundo capítulo, “Profesionalización administrativa a través de los servicios civiles de carrera”, el autor, José Manuel Heredia, finca su atención en los servicios civiles de carrera, precisamente, como un instrumento disponible para profesionalizar al personal público, mismos que se enfrentan a administraciones politizadas o fundadas en un sistema de patronazgo, en las cuales el alto mando administrativo contrata o despidе libremente a sus subordinados, generando, por supuesto, problemas: disrupciones en el trabajo de la oficina, pérdida de capital intelectual, falta de continuidad de las políticas públicas, corrupción, nepotismo, falta de profesionalismo en el trabajo, entre otros (Heredia, 2018: 74). Son, efecto, los servicios civiles de carrera (cuya versión moderna retoma aspectos del modelo weberiano e integra a la evaluación del desempeño y la premiación) los que pueden deshacer esas prácticas que descomponen el funcionamiento de los entes públicos. Una de las características de este tipo de servicios es su capacidad de adaptación a las condiciones propias de cada entidad administrativa, por ello, es preciso su modificación racional a las necesidades imperantes, aunque hay que tener cuidado con el riesgo que tal modificación puede acarrear: volverse poco democráticos y cerrados.

Por su parte, Diana Martínez Medina, en el tercer capítulo “Coordinación”, señala que este fenómeno es multifacético y tiene un halo positivo no solamente al interior de una organización sino entre la población; no obstante, la evidencia empírica expresa que mecanismos que buscan tal objetivo, como el trabajo horizontal, conjunto, compartido, no ha logrado sustituir a una coordinación de corte tradicional que se asienta en la autoridad y el control. Esto es así debido a que se precisa de instrumentos variados para reducir la fragmentación de la realidad institucional y orgánica gubernamentales y recuperar el control. El capítulo cuarto, “Asociaciones público-privadas” es de la autoría de Everardo Chapa Aguillón, en donde expresa que este tipo de asociaciones es una forma de cooperar, durante un plazo determinado, entre agentes públicos y privados que, en conjunto, desarrollan servicios y productos, y comparten riesgos y costos, para solucionar problemas colectivos se ha popularizado, aunque existen tres aspectos que cuestionan a las asociaciones público-privadas como medio de provisión de servicios públicos: 1. El manejo de los recursos; es decir, la duda sobre si el gobierno produce o provee tales servicios es menos costosos que dejárselos a los agentes privados o, si no se realizó la estimación de los costos, incluido el de la transacción; 2. La distribución de riesgos, relacionada a si la autoridad estatal y los agentes privados se hacen cargo de sus responsabilidades de conformidad a su participación en la asociación, y 3. El beneficio de un proyecto, que se vincula a si los réditos son reales, tomando en cuenta la eficiencia financiera, el beneficio social y el valor por dinero; es decir, la valoración del dinero destinado a un proyecto con participación privada, por su eficiencia y calidad de los servicios.

“Agencias ejecutivas y regulatorias” es el título del capítulo quinto, escrito por Jorge Puga González quien menciona que este tipo de agencias son parte del entramado administrativo global. A pesar de la inexistencia de una definición única, pueden ser consideradas organizaciones públicas que no se encuentran dentro de la esfera del poder Ejecutivo o gozan de independencia operativa, para alcanzar objetivos públicos, y su funcionamiento se aproxima más a una empresa privada que a un ente público. La existencia de este tipo de agencias puede producir la pérdida de control político que deviene en déficit democrático; la falta de la transparencia y rendición de cuentas, y la disminución de la coordinación central. Para evitar esto, se hace necesaria la búsqueda de combinaciones entre autonomía y control para las agencias, alineación de la autonomía con los mecanismos de control formal e informal, y dotar a los empelados públicos de nuevas habilidades directivas con sentido público.

En el sexto capítulo, “Gestión del desempeño”, de Irma del Carmen Guerra Osorno, se presenta una exposición en torno a dicha materia, señalando que ésta no es nueva, sino que ha estado presente durante todo el tiempo en la administración pública, pero con la nueva gestión pública se puso de relieve la importancia de la información para mejorar la toma de decisiones y el desempeño. Ente los instrumentos existentes para gestionar el desempeño y objeto de estudio del capítulo, se encuentran: los sistemas de metas, los rankings, el *benchmarking*, los contratos de desempeño; en fin, las reuniones. Pascual Ogarrío Rojas escribe el capítulo séptimo, “Los esquemas de vouchers”, que son un sistema de vales o cupones caracterizados por la introducción de competencia en la oferta y la elección libre de los usuarios entre los servicios disponibles. En otras palabras, significan «una estrategia de provisión de servicios públicos bajo algunas condiciones de mercado pero conservando el financiamiento público» (Ogarrío Rojas, 2018: 193). Esto significa una modifi-



cación profunda de las funciones estatales como proveedor único de servicios a esquemas que incluyen la concurrencia del sector privado para incrementar la eficiencia.

José Manuel Heredia es autor del capítulo octavo, “Innovación en el sector público”, quien expresa que la innovación busca mejores resultados para los usuarios, que no necesariamente debe ser material, sino que puede expresarse en la adopción, por parte del personal público, de formas distintas de ver las cosas y las tareas que tienen a su cargo. Existe tres elementos fundamentales en la innovación: la novedad, la búsqueda de mejores resultados para el público, y su implementación en la organización. El autor expresa tres recomendaciones sobre el diseño y la implementación de la innovación: siempre es conveniente emplear un prototipo antes de establecerla en la organización; es esencial dedicar tiempo y recursos a la recolección de fuentes confiables de información para medir el impacto de una innovación, y siempre hay que considerar la existencia de costos no monetarios en una innovación, así como de las oposiciones al interior como fuera de la organización. “Nudging” es el título del penúltimo capítulo, el noveno, escrito por Jorge Puga quien plantea una herramienta muy reciente de la administración pública: los *nudges*, que busca incidir en el comportamiento de los individuos para mejorar su bienestar sin que pierdan su libertad de decidir; no obstante, se debe tener cautela hasta obtener mayor evidencia de sus limitaciones y riesgos: consecuencias inesperadas; incertidumbre sobre los efectos en el largo plazo; implicaciones en materia de legitimidad, ética, transparencia, rendición de cuentas y desigualdad; imposibilidad de tener marcos de evaluación suficiente de los resultados, etc.

Finalmente, en el último capítulo, “De las grandes reformas administrativas a los instrumentos en América Latina”, de Mariana Chudnovsky, ofrece una contextualización de la discusión en torno a los instrumentos de reforma administrativa en Latinoamérica, poniendo, además, como objeto de análisis a las consecuencias que dejaron, entre otros, la nueva gerencia pública y la gobernanza, ellos como modelos de reforma del Estado. Tales modelos expresan distintas formas de gestionar lo público y se fincan en diferentes paradigmas intelectuales, lo que se traduce en el empleo de estrategias particulares para cada ente público y se soslayan los dictados generales. Un aspecto que se destaca es la región es la importancia de la formalidad; es decir, de la necesidad de la promulgación de un ordenamiento jurídico que exprese el sentido de la reforma administrativa, lo que no significa su conclusión, sino que, al contrario, es la expresión de su inicio.

En suma, la discusión que sobre la reforma administrativa los colaboradores de la obra comentada ofrecen al lector, es innovadora y fresca. Su contribución rebasa el intercambio académico y, en poco tiempo, se volverá guía en el debate público-gubernamental.



## Autores

### *Authors*

#### **FRANCISCO VILA TIERNO**

Francisco Vila Tierno es Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Málaga, con una larga trayectoria como Magistrado (supl.) del TSJA, Administrador de la UNED en Málaga, Director del Título de Experto en Derecho del Trabajo en la UNIA, Codirector del Foro Social Aranzadi en Málaga e Investigador Principal en distintos Proyectos y contratos de investigación, entre ellos, el financiado por el INAP en el que se enmarca esta publicación. Su trayectoria profesional, académica e investigadora le han supuesto el reconocimiento de premios por su actividad, tramos de investigación y una participación continua y constante en Jornadas y Congresos en Universidades de prestigio, destacando su extensa relación con los centros de investigación italianos. Su labor se ha reflejado, además, en más de un centenar de publicaciones en editoriales y revistas de prestigio.

#### **MIGUEL ÁNGEL GÓMEZ SALADO**

Miguel Ángel Gómez Salado es Investigador Contratado Posdoctoral (contrato puente financiado por el Plan Propio de Investigación y Transferencia) y Doctor en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad de Málaga. También es Máster en Asesoría Jurídica de Empresas, Máster en Profesorado (Premio Extraordinario de Máster) y Graduado en Gestión y Administración Pública (Premio Nacional de Fin de Carrera y Premio Extraordinario de Grado) por la Universidad de Málaga. Se encuentra vinculado al Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Málaga desde 2014 –mediante becas y contratos de investigación–, y está integrado en diversos proyectos y grupos de investigación –nacionales y autonómicos–.

#### **SUSANA RODRÍGUEZ ESCANCIANO**

Licenciada y Doctora en Derecho por la Universidad de León. Profesora Titular de Universidad (excedente) y en la actualidad, desde el año 2011, Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de León. Cuatro sexenios de investigación. Autora de numerosas monografías, artículos doctrinales y capítulos de libro sobre temas relacionados con la materia de su especialidad. Miembro del consejo asesor de varias revistas jurídicas. Investigadora en más de cincuenta proyectos de investigación financiados por instituciones públicas o privadas. Ha impartido más de cien conferencias en distintos foros nacionales e internacionales. Ha sido galardonada con numerosos premios de investigación nacionales por sus estudios jurídicos. Entre otros: Primer Premio del Centro de Estudios Financieros, año 1995, año 2006 y año 2008; Primer Premio Nacional «Protección de datos personales», concedido por la Agencia Nacional de Protección de Datos (1997); Premio «Rafael Martínez Emperador», del Consejo General del Poder Judicial (1997); Primer premio de Artículos Jurídicos «García Goyena» (2003); Premio de investigación sobre energías renovables, obra social de Caja España (2004); Premio de estudio e investigación sobre las Administraciones Públicas Canarias del Instituto Canario de Administración Pública (2006); Premio Adolfo Posada, del Instituto Asturiano de Administración Pública (2007); Premio de artículos jurídicos en versión castellana «Degá Miquel Frontera», otorgado por el Ilustre Colegio de Abogados de Islas Baleares (2007); Premio de investigación sobre violencia de género, concedido por la Fundación Balear contra la Violencia de Género y la Cátedra de Estudios de Violencia de Género (2007); Premio Ciencias de la Salud. Fundación Caja Rural de

Granada (Modalidad Investigación) (2008); Premio Blas Infante del Instituto Andaluz de Administración Pública (2008); Premio de investigación Consejo Económico y Social de Castilla y León (2010); Premio Revista Jurídica La Ley (2012); Premio Fernando Albi, Diputación de Alicante (2012); Premio 8 de marzo. Igualdad de las Mujeres, otorgado por la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (2018).

### **JUAN GORELLI HERNÁNDEZ**

Doctor en Derecho por la Universidad de Sevilla. Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Consejero Electivo del Consejo Consultivo de Andalucía. Entre sus principales líneas de investigación destacan las dedicadas a la extinción del contrato de trabajo, negociación colectiva, tiempo de trabajo, conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras y Seguridad Social.

### **FAUSTINA SARANDÓN**

Licenciada en Sociología y Doctoranda en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, Becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Investiga la incorporación de Recuperadores Urbanos a la gestión de residuos sólidos municipal.

### **PABLO JAVIER SCHAMBER**

Doctor en Antropología (UBA), Magister en Ciencia Política (Fund. Bco. Patricios) y Especialista en Gerencia Pública para el Desarrollo Social (INAP). Director del proyecto “Ambiente, sustentabilidad y residuos. La universidad fortaleciendo el reciclaje con inclusión social”, aprobado según requisitos Programa de Incentivos Ministerio de Educación de la Nación de Argentina (80020170500003LA).

### **IRMA JARA ÍÑIGUEZ**

PhD en Administración por la Universidad Andina Simón Bolívar de Ecuador. Es Docente-Investigadora en el Centro de Gobierno y Administración Pública del Instituto de Altos Estudios Nacionales. Principales líneas de investigación: Administración y Gestión Pública; y, Estado, Gobierno y Política Pública. Proyectos: *Gestión Pública y Transparencia en la Región; Rotación en el servicio público en la región.*

### **JENNY CEDEÑO ALCÍVAR (ECUADOR)**

Magister en Relaciones Internacionales por la Universidad Central del Ecuador. Becaria del Programa de Doctorado en Estudios Internacionales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO. Principales líneas de investigación: Relaciones Internacionales, Cooperación Internacional, Gobernanza y Comunicación.

### **CARMEN ANEAS-NOVO**

Doctora en Educación y Comunicación Social por la Universidad de Málaga y Licenciada en Ciencias Ambientales por la Universidad de Granada. Profesora de Enseñanza Secundaria y titular de las especialidades de Biología y Geología y Educación Física. Máster Universitario en Políticas y Prácticas de Innovación Educativa por la Universidad de Málaga; y otros tres Másteres en Prevención de Riesgos Laborales en las especialidades de Seguridad en el Trabajo, Higiene Industrial, y Ergonomía y Psicología Aplicada. Mi actividad investigadora queda plasmada en la publicación de varios libros y artículos científicos publicados en revistas de impacto. Actualmente desempeño las funciones de la asesoría de formación del ámbito científico-técnico en el Centro del Profesorado de Málaga y soy Presidenta del Comité de Investigación de Situaciones de Acoso en la Delegación Territorial de Educación, Deporte, Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación en Málaga.

### **JOSÉ SÁNCHEZ-RODRÍGUEZ**

Maestro de Educación Infantil y Primaria desde el año 1981. Licenciado en Pedagogía en 1988 por la Universidad de Málaga (UMA), efectuó la lectura de su tesis doctoral en 1999, con una calificación de «sobresaliente cum laude». Destinado durante 4 años en la Dirección de Enseñanza Virtual y Laboratorios Tecnológicos de la UMA realizando labores de formación y asesoramiento al profesorado de dicha Universidad. Fue profesor de la UMA en el Área de Educación Infantil y Nuevas Tecnologías desde noviembre de 1996 hasta diciembre de 2000. Desde enero de 2002 hasta agosto de 2004 fue profesor del Departamento de Teoría e Historia de la Educación. Desde noviembre de 2007 hasta junio de 2009 profesor en el Departamento de Métodos de Investigación e Innovación Educativa y, desde junio de 2009 hasta la fecha de hoy, profesor del Departamento de Didáctica y Organización Escolar de la Facultad de Ciencias de la Educación de la UMA.

### **ENRIQUE SÁNCHEZ-RIVAS**

Doctor en Pedagogía. Profesor en el Departamento de Teoría e Historia de la Educación de la Universidad de Málaga. Su labor investigadora ha sido prolífera. Perteneció al Grupo de investigación Innoeduca. Ha dirigido dos investigaciones con subvención pública, y ha participado en otras muchas. Todas enmarcadas en las líneas de igualdad y tecnología educativa, sobre las que ha profundizado en estancias de investigación internacionales. Fruto del trabajo de investigación y de divulgación del conocimiento, es autor de una veintena de artículos publicados en revistas de impacto en los últimos diez años, a los que hay que sumar ocho libros. Ha participado como ponente en congresos de ámbito nacional e internacional. Su trabajo en el aula ha sido reconocido con el prestigioso Premio Santillana de experiencias educativas.

### **FERNANDO CALONGE REILLO**

Fernando Calonge Reillo es Doctor en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. En la actualidad es profesor investigador de la Universidad de Guadalajara, México, e integrante del Sistema Nacional de Investigadores (CONACyT México) en su nivel I. Sus líneas de investigación son las dimensiones sociopolíticas de las infraestructuras de transporte.

### **MAYRA ALEJANDRA LOZANO RODRÍGUEZ**

Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios de la Universidad Militar Nueva Granada (Colombia), Magister en Ciencias Económicas de la Universidad Santo Tomás (Colombia), Estudiante de Doctorado en Estudios Sociales de América Latina de la Universidad Nacional de Córdoba (Argentina). Docente e Investigadora de la Universidad Piloto de Colombia. Áreas de Investigación: Economía Social.

### **HERNÁN DARÍO ENRÍQUEZ SIERRA**

Economista y Magister en Economía de la Universidad Nacional de Colombia. Profesor e investigador adscrito a la Escuela de Economía de la Universidad Sergio Arboleda. Miembro del Grupo de Investigación en Políticas públicas y Economía Empresarial y director del semillero de Estudios económicos en migración de la misma Universidad. Experiencia en docencia, investigación y consultoría en áreas de economía regional y urbana, planeamiento urbano y economía de la salud. Áreas de investigación: Economía laboral, Economía Regional y Urbana.

### **EDUARDO TORRES ALONSO**

Politólogo y administrador público por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor de la misma institución.